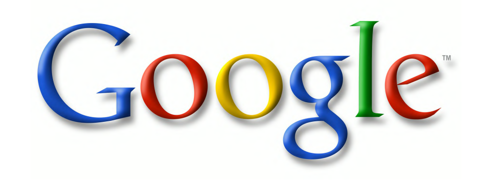
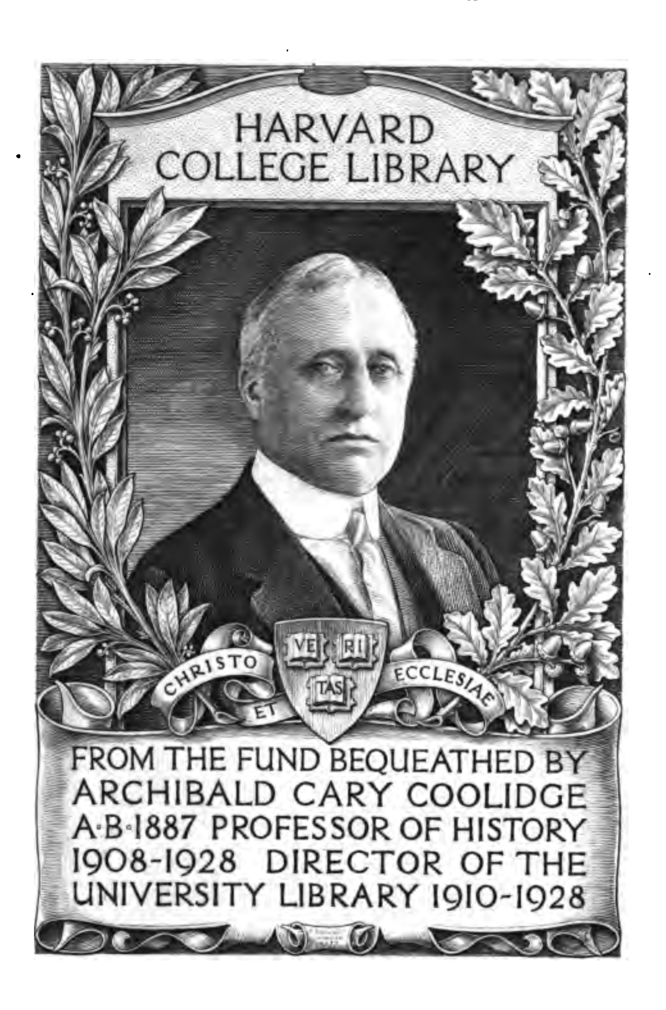
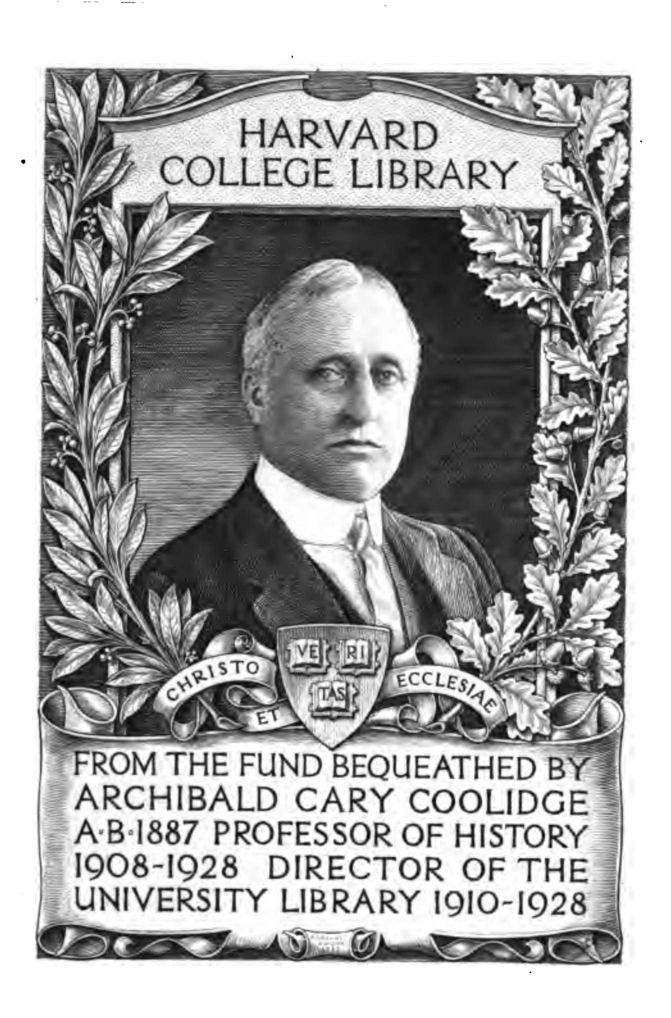



HARVARD
COLLEGE LIBRARY
CHRISTO
ET
ECCLESIAE
VE
RI
TAS
FROM THE FUND BEQUEATHED BY
ARCHIBALD CARY COOLIDGE
A·B·1887 PROFESSOR OF HISTORY
1908-1928 DIRECTOR OF THE
UNIVERSITY LIBRARY 1910-1928


HARVARD
COLLEGE LIBRARY
CHRISTO
ET
ECCLESIAE
VE RI TAS
FROM THE FUND BEQUEATHED BY
ARCHIBALD CARY COOLIDGE
A·B·1887 PROFESSOR OF HISTORY
1908-1928 DIRECTOR OF THE
UNIVERSITY LIBRARY 1910-1928

ЗЕМСКІЕ ВОПРОСЫ.

"SKALON"

"ZEMSKIE VOPR[illegible]Y"

ОЧЕРКИ и ОБОЗРѢНІЯ.

В. Ю. Скалона.

Изданіе Редакціи газеты „Земство“.

МОСКВА.

Печатня С. П. Яковлева, Петровка, Салтыковскій пер., д. № 9-й.

1882.

ПАМЯТИ

МОЕГО СЫНА.

Замѣчаемое въ послѣднее время въ нашемъ обществѣ оживленіе интереса къ земскому дѣлу побудило меня издать отдѣльною книгою мои статьи по земскимъ вопросамъ, помѣщенныя въ 1879 и 1880 гг. въ журналахъ *Юридическій Вѣстникъ* и *Русская Мысль*. Позволяю себѣ надѣеться, что статьи эти, по собранному въ нихъ матеріалу, могутъ послужить пособіемъ при разрѣшеніи возбужденныхъ въ настоящее время общественныхъ вопросовъ.

За недостаткомъ времени, я не могъ переработать своихъ статей, писанныхъ при условіяхъ спѣшной журнальной работы, и перепечатываю ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ онѣ первоначально появились, чѣмъ объясняются встрѣчающіяся въ нихъ повторенія.

Москва,
30-го октября 1881 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

I.

Прошедшее земскихъ учрежденій.

Шестнадцать лѣтъ прошло со времени обнародованія законодательнаго акта, положившаго первое начало русскому самоуправленію. Промежутокъ этотъ, сравнительно весьма краткій, тѣмъ не менѣе, имѣетъ важное значеніе въ исторіи молодаго учрежденія, лишь недавно призваннаго къ жизни. Этого краткаго промежутка времени было достаточно для того, чтобы выяснить, насколько новый институтъ принесъ пользы обществу, какія условія способствовали или препятствовали его развитію, насколько глубоко пустилъ онъ корни въ русскомъ общественномъ строѣ. Полтора десятилѣтія, протекшія со времени введенія земскихъ учрежденій, были временемъ преимущественно организаціонной дѣятельности; земство въ это время складывалось, приводило въ извѣстность свои силы, выясняло свое положеніе и свои задачи. Много вопросовъ возникло въ средѣ земскихъ собраній, много честнаго, безкорыстнаго и упорнаго труда положено на служеніе обществу, много самоотверженія обнаружено земскими дѣятелями, много нуждъ и потребностей, дотолѣ остававшихся неизвѣстными, выступило на свѣтъ Божій и, такъ или иначе, получило удовлетвореніе. Но, рядомъ со свѣтлыми явленіями, земская дѣятельность обнаружила и много темныхъ сторонъ, рядомъ съ самоотверженіемъ однихъ дѣятелей проявилось узкое себялюбіе другихъ; рядомъ съ заботами о нуждахъ всего населенія выступили интересы отдѣльныхъ сословій и группъ, преслѣдованіе своекорыстныхъ цѣлей; эксплоатація слабыхъ сильными, расхищеніе общественной казны, полное равнодушіе къ общему благу и полнѣйшая бездѣятельность—все это встрѣчается въ пятнадцатилѣтней лѣтописи земскихъ учрежденій.

Велики были надежды, возлагавшіяся на земскія учрежденія, въ моментъ ихъ первоначальнаго устроенія. Принципъ „самостоятельности“, провозглашенный для новаго общественнаго органа Положеніемъ 1 января 1864 года, независимость отъ мѣстной администраціи, ему предоставлявшаяся, право ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, наконецъ, примѣненіе выборнаго начала и устраненіе сословныхъ дѣленій; все это не могло не привлечь симпатій къ новому учрежденію. Лучшіе земскіе люди, давно уже мечтавшіе о свободномъ развитіи общественныхъ силъ, съ вѣрой, надеждой и любовію бросились въ земскую дѣятельность, усматривая въ ней начало, зарю новаго, свѣтлаго, давно желаннаго и ожиданнаго будущаго. „Руководитесь вѣрою въ Того—говорилъ имъ Петербургскій генералъ-губернаторъ при открытіи Петербургскаго собранія, 27 ноября 1865 года — Кто совершилъ освобожденіе крестьянъ, вводитъ судебную реформу и утверждаетъ земство, Кто въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ даровалъ нашему отечеству мирнымъ путемъ послѣдовательныхъ преобразованій тѣ благодѣянія, которыхъ многія государства достигали годами тяжкихъ испытаній“. И земскіе люди вѣрили горячо и искренно. Имъ казалось, что въ всесословныхъ земскихъ собраніяхъ земля получаетъ возможность прямо и открыто высказываться о своихъ нуждахъ, что земскіе представители, находясь подъ постояннымъ контролемъ избравшаго ихъ общества и дѣйствуя на глазахъ его, являются выразителями истиннаго общественнаго мнѣнія. Вслѣдствіе этого земскія собранія на первыхъ же порахъ поспѣшили выдвинуть на очередь много важныхъ вопросовъ, указать на недостатки нѣкоторыхъ устарѣлыхъ законовъ, на стѣсненія, установленныя въ прежнее время и при новыхъ условіяхъ сдѣлавшіяся ненужными. Въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ поспѣшили они заявить правительству свои желанія. Но, обсуждая вопросы широкіе, выходящіе изъ тѣснаго круга мѣстнаго самоуправленія, земскіе дѣятели не забыли и тѣхъ мѣстныхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ составляло ихъ ближайшую обязанность; они сознавали, что на земскихъ учрежденіяхъ, говоря словами Петербургскаго генералъ-губернатора, „лежитъ великая нравственная отвѣтственность. Дѣла, переданныя земству, существенно касаются благосостоянія народнаго. Отъ первыхъ же представителей земства во многомъ зависитъ будущность земскаго дѣла въ Россіи. Въ дѣя-

тельности общественной есть своего рода преемственность, а потому первые представители земства и должны поставить земскія учрежденія на высоту, которая соотвѣтствовала бы ихъ назначенію. Но, чтобы удовлетворить такой отвѣтственности, учрежденіямъ этимъ необходимо проникнуться благою мыслію, положенною въ ихъ основаніе; необходимо, чтобы представители земства, не взирая на различіе сословій, искренно соединили свои усилія для достиженія общей цѣли. Сліяніе сословій въ одномъ общемъ дѣлѣ не роняетъ значенія ни одного изъ нихъ; напротивъ того, оно открываетъ для высшихъ сословій поприще, достойное ихъ истиннаго призванія; оно представляетъ имъ возможность, дѣйствуя наравнѣ съ прочими сословіями, проявлять нравственное вліяніе, которое составляетъ законное преимущество опытности и образованія. На дворянствѣ и на другихъ просвѣщенныхъ сословіяхъ будетъ лежать святая обязанность руководить примѣромъ и словомъ крестьянское сословіе на совершенно еще новомъ для него общественномъ поприщѣ.“ На первыхъ же порахъ своей дѣятельности, земство принялось за удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, въ особенности тѣхъ, на которыя до него не обращалось вниманія; оно возбудило вопросы объ устройствѣ народной школы, больницы, объ уравненіи повинностей, о приведеніи въ извѣстность мѣстныхъ платежныхъ силъ, объ установленіи соотвѣтствія между платежемъ и доходомъ.

Дѣло, хотя, конечно, и не вездѣ въ одинаковой степени, закипѣло, но скоро всѣ мечты, всѣ надежды должны были разсѣяться. Земскіе дѣятели должны были узнать, что они увлекались, что они невѣрно понимали свое положеніе. Они скоро узнали, что многіе затронутые ими вопросы выходятъ изъ ихъ компетенціи, что многія ходатайства, съ любовію ими обдуманныя и разработанныя, не только не получаютъ удовлетворенія, но и совсѣмъ не удостоиваются отвѣта, теряясь въ канцеляріяхъ подлежащихъ министерствъ. Оказалось даже, что земство не имѣетъ права касаться многихъ сторонъ народнаго быта и притомъ самыхъ важныхъ, именно такихъ, на которыхъ зиждется народное благосостояніе, что даже изслѣдованіе экономическаго положенія мѣстности выходитъ изъ круга его вѣдѣнія. Когда, въ 1874 году, Таврическое губернское земское собраніе постановило учредить коммиссію для иcлѣдованія причинъ невыгодныхъ экономическихъ

условій населенія мѣстностей, наименѣе обезпеченныхъ въ продовольственныхъ нуждахъ и представить правительству, что собраніе признаетъ полезнымъ участіе въ этой коммиссіи представителей отъ правительства, постановленіе это было пріостановлено министромъ внутреннихъ дѣлъ, признавшимъ, что „уѣзднымъ земскимъ управамъ предоставлено право производить ревизію и удостовѣренія на мѣстахъ, чрезъ своихъ членовъ, лишь для наблюденія за дѣйствіями сельскихъ сходовъ по дѣламъ продовольствія и никакихъ общихъ мѣстныхъ изслѣдованій объ экономическихъ нуждахъ населенія и о надѣлѣ онаго землею существующими узаконеніями земскимъ учрежденіямъ не предоставлено... (?!) Дѣла же о поземельномъ устройствѣ крестьянъ относятся къ вѣдѣнію учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, а не земскихъ учрежденій, почему, за силою ст. 7 Полож. з. у., надлежитъ войти съ ходатайствомъ чрезъ губернское начальство о тѣхъ мѣрахъ, какія, въ видахъ мѣстныхъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ, представляются необходимыми, и затѣмъ уже отъ подлежащей правительственной власти зависитъ дальнѣйшее направленіе этихъ дѣлъ и потребныя по онымъ распоряженія и изслѣдованія“. (Журн. Тавр. г. з. с., 1875 г., стр. 194). Земскіе люди узнали далѣе, что та „самостоятельность“, которая особенно привлекала ихъ къ земскому служенію, въ дѣйствительности далеко не соотвѣтствуетъ ихъ представленію, что независимое земство находится въ значительной зависимости отъ степени благорасположенія мѣстной администраціи. Борьба съ этой послѣдней, не вездѣ дружелюбно встрѣтившей новыя „общественныя“ учрежденія, чуждыя ей и по началамъ, и по духу, и полагавшія предѣлъ ея полновластію, ознаменовала собою первые шаги дѣятельности нѣкоторыхъ земствъ (напр. Херсонскаго). Земскимъ учрежденіямъ пришлось узнать и еще многое: имъ стало извѣстно, что лица, ими избираемыя въ должности, поставлены подъ контроль губернатора, который имѣетъ право, безъ объясненія причинъ, отказывать въ ихъ утвержденіи (рѣшеніе Правительствующаго Сената 16 декабря 1866 г., по дѣлу Зеленаго, утвержденное Государственнымъ Совѣтомъ); они сдѣлались свидѣтелями, что ихъ несмѣняемые представители должны были прекращать свою дѣятельность и безъ собственнаго на то желанія, и безъ судебнаго приговора. Мечты о свободѣ слова въ собраніяхъ, о широкой гласности земскаго дѣла были

скоро разсѣяны двумя законами 13 іюня 1867 года: на слова гласнаго въ собраніи наложена цензура предсѣдателя, а на протоколы собранія—цензура губернатора. Опубликованіе однихъ земскихъ актовъ сдѣлалось возможнымъ лишь въ ограниченномъ числѣ экземпляровъ, для домашняго, такъ сказать, употребленія гласныхъ, а другіе, въ случаѣ наложенія на нихъ veto губернатора, обрекаются на полную неизвѣстность. Самая дѣятельность земскихъ собраній поставлена подъ двойной надзоръ—предводителя дворянства и губернатора; отъ перваго зависитъ снять съ очереди всякій вопросъ, признаваемый имъ неподлежащимъ обсужденію, а отъ послѣдняго—пріостановить исполненіе всякаго постановленія, признаннаго имъ за „противное законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ". Но не одни указанныя ограниченія постигли земство; оно, вскорѣ по введеніи его въ дѣйствіе, подверглось тяжкой карѣ: 13 января 1867 г. послѣдовало распоряженіе о распущеніи Петербургскаго губернскаго земскаго собранія, о закрытіи въ Петербургской губерніи губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, о пріостановленіи въ ней, впредь до дальнѣйшаго повелѣнія, дѣйствія Положенія 1 января 1864 г. и дополнительныхъ къ нему узаконеній. Дѣла и суммы управъ были переданы въ вѣдѣніе установленій, завѣдывавшихъ ими до введенія земскихъ учрежденій, предсѣдателя губернской управы повелѣно считать отрѣшеннымъ, а всѣхъ прочихъ членовъ управъ—уволенными отъ должностей. Такая строгая карательная мѣра была вызвана тѣмъ обстоятельствомъ, что подвергшееся распущенію „земское собраніе, съ самаго открытія своихъ засѣданій, дѣйствуетъ несогласно съ закономъ и, вмѣсто того, чтобы, подобно земскимъ собраніямъ другихъ губерній, пользоваться Высочайше дарованными ему правами для дѣйствительнаго попеченія о ввѣренныхъ ему мѣстныхъ земскохозяйственныхъ интересахъ, непрерывно обнаруживаетъ стремленіе неточнымъ изъясненіемъ дѣлъ и неправильнымъ толкованіемъ законовъ возбуждать чувства недовѣрія и неуваженія къ правительству"... (Сѣв. Почта, 1867 г. № 13). Мы считаемъ неумѣстнымъ входить здѣсь въ подробное разсмотрѣніе поводовъ, вызвавшихъ приведенную крайнюю мѣру и ограничиваемся простымъ упоминаемъ факта. Фактъ этотъ былъ единственный и, къ счастію, нигдѣ болѣе не повторялся.

Всѣмъ изложеннымъ не ограничились разочарованія земскихъ

дѣятелей. Однимъ изъ самыхъ пламенныхъ желаній лучшихъ изъ нихъ было установленіе правильныхъ и уравнительныхъ основаній раскладки; стремились къ введенію такого порядка, при которомъ каждый обыватель участвовалъ бы въ отправленіи земскихъ повинностей соразмѣрно своему достатку, соразмѣрно доходу, приносимому недвижимостью, торгомъ или промысломъ. Земство горячо взялось за это дѣло; были наряжены особыя коммиссіи; предвидѣлась возможность, съ помощью привлеченія къ обложенію всѣхъ доходовъ, достаточно развить земскія средства и приступить къ болѣе или менѣе широкому удовлетворенію мѣстныхъ потребностей; началось переложеніе натуральныхъ повинностей на денежныя, возбудились такіе вопросы, какъ вопросъ о введеніи дароваго и обязательнаго обученія и т. д. и т. д. Но скоро пришлось разстаться съ этими мечтами. Законъ 21 ноября 1866 года положилъ предѣлъ земскимъ предположеніямъ о подоходномъ обложеніи; онъ ограничилъ права земства по обложенію торговли и промышленности и, говоря словами одной изъ коммиссій Московскаго губернскаго земства, „напередъ все оцѣнилъ и опредѣлилъ", такъ что дальнѣйшіе труды земства въ этомъ направленіи оказались излишними. Средства земства, благодаря этой новой мѣрѣ, значительно сократились; многія благія начинанія должны были остаться безъ дальнѣйшаго движенія вслѣдствіе „недостатка средствъ". Ссылка на этотъ „недостатокъ" вслѣдствіе частаго повторенія сдѣлавшаяся избитой, имѣетъ однако основаніе. Съ ограниченіемъ обложенія торговли и промышленности, земству пришлось удовлетворять свои потребности почти исключительно сборами съ земли, а эта послѣдняя, и именно крестьянская, будучи обременена разными, поглощающими весь приносимый ею доходъ, сборами, не можетъ выносить высокаго обложенія. За трехлѣтіе, напр. 1875—1877 г. земскіе сборы, по свѣдѣніямъ, опубликованнымъ въ *Правительственномъ Вѣстникѣ*, распредѣлялись такимъ образомъ:

	1875.	1876.	1877.
всего сбора	24.885 345 рубл.	26.551.285 рубл.	26.693.049 руб.
съ торговыхъ докум.	3.159.867 (12,7%)	3.306.849 (12,4%)	3.324.985 (12,4%)
„ земель вообще . .	18,642.342 (74,9 „)	19.791.173 (74,5 „)	19.747.860 (73,9 „)
„ „ крестьянскихъ	10.319.380 (41,4 „)	10.736.619 (40,4 „)	11.231.884 (42,7 „)
„ недвижим. имущ., въ гор. и уѣзд. . .	3.083.125 (12,3 „)	3.453.263 (13,0 „)	3.620.404 (13,6 „)

Въ среднемъ выводѣ по 32—33 губерніямъ, торговля и промышленность несутъ лишь $^1/_8$ земскихъ налоговъ, а крестьянскія земли — немного менѣе половины—40—42,7%. Еще рельефнѣе выступитъ неравномѣрность обложенія торговли и промышленности, если мы обратимся къ одной изъ самыхъ промышленныхъ губерній, напр. къ Московской. Въ этой послѣдней, по свѣдѣніямъ г. Матисена („Атласъ мануфактурной промышленности въ Московской губ.“), въ 1871 г. считалось 2.516 фабрикъ и заводовъ, съ годовымъ оборотомъ въ $167^1/_2$ мил. рублей; между тѣмъ земскихъ сборовъ въ 1879 году падало на:

торговые документы	350.432 р.	(34,4%)	56%
фабрики и заводы	220.763 „	(21,6 „)	
земли	377.810 „	(37,1 „)	
въ томъ числѣ крестьянскія	230.570 „	(22,6 „)	
жилые дома	69.038 „	(6,8 „)	

Если принять въ соображеніе, что изъ 350.432 р., взимаемыхъ съ торговыхъ документовъ, 184,896 р. падаютъ на патенты на продажу питей, то окажется, что вся промышленность и торговля губерніи, кромѣ питейной, уплачиваютъ земскаго сбора 386.299 р. противъ 230 т., уплачиваемыхъ крестьянскими землями, на которыхъ, при доходности, по земской оцѣнкѣ, въ 2.635.612 р., лежитъ, по свѣдѣніямъ земскаго „Сборника статистическихъ свѣдѣній“, разныхъ сборовъ—казенныхъ, земскихъ и общественныхъ—5.108.817, 5 руб., или 193,8% доходности.

Такая раскладка, конечно, уравнительной назваться не можетъ, и главная причина ея неуравнительности лежитъ въ законѣ 21 ноября 1866 г. Законъ этотъ, по словамъ циркуляра министра внутреннихъ дѣлъ отъ 16 февраля 1867 г., „во многихъ мѣстахъ, былъ понимаемъ, какъ односторонняя правительственная мѣра, направленная къ огражденію интересовъ купеческаго сословія и промышленныхъ заведеній въ ущербъ интересамъ поземельной собственности. Въ немъ усматривалось препятствіе къ развитію общеполезной дѣятельности земскихъ учрежденій. Предполагалось, что установленіе предѣльной нормы обложенія для торговыхъ свидѣтельствъ и промышленныхъ заведеній неминуемо вызываетъ установленіе такой же „таксы“ для землевладѣнія. Наконецъ, указывалось на антагонизмъ, будто бы возбуждаемый въ средѣ земства покровительствомъ зажиточнѣйшимъ классамъ народа передъ про-

чими". Не смотря на то, что эти нареканія вызвали, кромѣ ряда статей, помѣщенныхъ въ органѣ министерства внутреннихъ дѣлъ и „имѣвшихъ цѣлью возстановленіе вопроса въ томъ видѣ и въ тѣхъ предѣлахъ, которыми обусловлено его правильное разрѣшеніе", еще министерскій циркуляръ съ оффиціальнымъ изложеніемъ мотивовъ, земскія собранія остались при убѣжденіи, что законъ 21 ноября стѣснилъ земскую дѣятельность. Во всякомъ случаѣ, законъ этотъ привелъ къ слѣдующимъ результатамъ: во первыхъ, онъ сократилъ средства земства, а во вторыхъ—далъ поводъ всякую бездѣятельность, всякое уклоненіе отъ полезныхъ мѣропріятій оправдывать „недостатокъ средствъ". Имъ же, наконецъ, обусловливается мнѣніе, въ послѣднее время высказываемое въ нашей журналистикѣ (напр. „Земская медицина" Ленскаго. „Слово" 1879 г. № 11), что чѣмъ меньше дѣлаетъ земство, тѣмъ менѣе оно приноситъ вреда, такъ какъ всякое усиленіе его дѣятельности доставляетъ народу только лишнее обремененіе, не принося въ то же время основательной пользы. Какъ ни парадоксально такое мнѣніе, оно тѣмъ не менѣе заключаетъ въ себѣ нѣкоторую долю справедливости, ибо чѣмъ болѣе развивается земское дѣло, чѣмъ болѣе возрастаютъ расходы, тѣмъ въ большей степени обременяется главный земскій плательщикъ—крестьянство, и безъ того изнемогающееее подъ тяжестью непосильныхъ налоговъ, на торговлѣ же и промышленности это возрастаніе расходовъ не отражается.

Ограниченіе источниковъ земскаго дохода тѣмъ неблагопріятнѣе должно было отразиться на положеніи земскаго хозяйства, что значительная часть скудныхъ средствъ земства поглощается, такъ называемыми, обязательными расходами, на покрытіе которыхъ идетъ обыкновенно около половины, а въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и болѣе, земскаго бюджета. Такъ, за три трехлѣтія—1868 по 1877 г. расходы этого рода находились къ общей суммѣ расходовъ въ такомъ отношеніи:

		Всего расходовъ.	Обязательныхъ.	% обязат.	
1869 г.	(28 губ.)	16.324.810 р.	6.117.824 р.	37,5	39,5
1870 „	(28 „)	17.345.243 „	6.630.774 „	38,2	
1871 „	(31 „)	18.119.759 „	7.736.042 „	42,7	
1872 „	(32 „)	22.205.148 „	10.095.384 „	54,5	47,8
1873 „		22.712.058 „	10.945.055 „	51,8	
1874 „		25.875.588 „	12.806.892 „	50,5	

		Всего расходовъ.	Обязательныхъ.	% обязат.	
1875 г.	(32 губ.)	27.786.420 р.	13.642.811 р.	48,7	46,8
1876 „	(33 „)	29.501.461 „	13.865.662 „	46,9	
1877 „	(32 „)	30.254.060 „	13.542.740 „	40,4	

Такимъ образомъ, почти половина расходовъ земства употребляется на удовлетвореніе потребностей государственныхъ—содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія, учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, повинности подводную и постойную и т. д.; затѣмъ, въ распоряженіи земства остается немного средствъ, которыя могли бы быть употреблены на нужды мѣстныя. Всякое увеличеніе расходовъ необязательныхъ неминуемо влечетъ за собою повышеніе обложенія; и, дѣйствительно, сравнивая два послѣднія трехлѣтія—1872—1877 г., изъ которыхъ въ послѣднемъ процентъ обязательныхъ расходовъ понизился, мы найдемъ, что въ это время поземельное обложеніе съ 7,9 к., приходившихся на десятину въ первомъ трехлѣтіи, возрасло до 9,3 к. во второмъ, причемъ въ 1872 г. оно составляло 7,6 к., а въ 1877 г. уже 9,6 к. Такимъ образомъ, пониженіе процента обязательныхъ расходовъ, въ общей суммѣ, на 2% шло рядомъ съ повышеніемъ поземельнаго обложенія на 18,2%. При такихъ условіяхъ весьма естественно, что земства воздерживаются отъ многихъ полезныхъ расходовъ изъ боязни чрезмѣрнаго обремененія налогомъ поземельной собственности.

Расходы, по закону для земства необязательные, относятся между тѣмъ къ самымъ важнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, именно къ тѣмъ, въ которыхъ до 1864 года было сдѣлано очень мало или даже ничего, и гдѣ поэтому земство могло бы принести особенную пользу мѣстному населенію. Въ числѣ этихъ отраслей мы находимъ и народное образованіе, и народное здравіе, и попеченіе о развитіи торговли и промышленности и т. д. На эти важные предметы, а въ особенности на распространеніе образованія среди темной, неграмотной массы народа, земство не могло не обратить вниманія. Большая часть земствъ взялась за это дѣло, но и здѣсь ихъ ждало горькое разочарованіе: они скоро узнали, что въ отношеніи къ народной школѣ земству достается роль, болѣе, чѣмъ скромная, что его дѣятельность должна ограничиваться хозяйственной частью, отпускомъ денегъ, безъ права вмѣшательства въ учебную часть, безъ права надзора за ходомъ этой послѣдней. Мало того, всѣ заботы, всѣ старанія, всѣ, сравнительно, громад-

ныя затраты земства, создавшаго и народную школу, и учительскую семинарію, какъ бы забылись, и въ 1873 году, когда потребовалось обезпечить отъ всякаго колебанія „положенныя въ основу общественнаго воспитанія начала вѣры, нравственности, гражданскаго долга и основательность ученія“, къ исполненію этой важной обязанности было призвано не всесословное земство, а одно дворянство: оно должно было „стать на стражѣ народной школы“ и помочь правительству „бдительнымъ наблюденіемъ на мѣстѣ къ огражденію оной отъ тлетворныхъ и пагубныхъ вліяній“. Земство этимъ актомъ признано неспособнымъ вести то дѣло, которое ему одному обязано своимъ началомъ и движеніемъ. Цѣлый рядъ послѣдующихъ мѣръ, общихъ и частныхъ, постепенно все болѣе и болѣе отдаляетъ земство отъ этого дѣла; скорбная исторія нескончаемыхъ пререканій съ учебнымъ вѣдомствомъ по поводу учрежденныхъ земствомъ учительскихъ семинарій и среднеучебныхъ заведеній наполняетъ собою страницы земской лѣтописи и результатомъ ихъ, въ большинствѣ случаевъ, является передача этихъ заведеній въ полное вѣдѣніе министерства народнаго просвѣщенія и совершенное устраненіе земства отъ участія въ завѣдываніи ими.

Всѣ изложенныя обстоятельства не могли не произвести охлаждающаго дѣйствія на тѣхъ изъ земскихъ дѣятелей, которые вѣрили въ „самостоятельность“ земства, въ возможность оживленія общественной дѣятельности. Какъ институтъ мировыхъ посредниковъ, въ первое время соединившій въ себѣ лучшія русскія силы, по мѣрѣ утраты самостоятельности, лишился своихъ наиболѣе выдающихся дѣятелей и наполнился людьми, проникнутыми иными воззрѣніями и иными цѣлями, такъ и составъ земскихъ собраній, подъ вліяніемъ разочарованія, началъ измѣняться. Мѣсто дѣятелей, стремившихся къ развитію общественной самодѣятельности, ставившихъ себѣ единственною задачею народное благо, стали занимать другіе, преслѣдующіе другія, болѣе личныя цѣли. Безгласность земской дѣятельности, устраняющая возможность общественнаго контроля и руководства, дала поводъ къ многимъ дѣяніямъ, которыхъ будетъ стыдиться русское общество: на сцену выступили элементы, въ моментъ общественнаго оживленія скрывшіеся было на дно и не рѣшавшіеся показываться на свѣтъ Божій; сословные интересы выступили на сцену въ всесословномъ земствѣ и поло-

жили свой отпечатокъ на его дѣятельность: состоятельные классы поспѣшили переложить большую часть земскихъ налоговъ на старое тяглое сословіе — крестьянство, обложивъ его земли сборами, вдвое большими противъ владѣльческихъ *), а за собою сохранили управленіе земскимъ хозяйствомъ.

Власть въ земствѣ очень часто стала сосредочиваться въ рукахъ немногихъ вліятельныхъ лицъ, которыя пользуются ею для замѣщенія должностей своими клевретами, для направленія дѣла въ своихъ личныхъ видахъ. При такихъ условіяхъ, контроль собраній сдѣлался фиктивнымъ, а это вызвало многочисленныя растраты земскихъ суммъ... Интересъ къ земскому дѣлу началъ ослабѣвать, собранія пустѣютъ, многіе гласные считаютъ излишнимъ исполнять принятыя на себя обязанности общественныхъ представителей, по крайней мѣрѣ, значительная часть ихъ не считаетъ нужнымъ посѣщать засѣданія собраній. Въ очередной сессіи Тверскаго губернскаго земскаго собранія 1879 г., напр., участвовало, по словамъ мѣстнаго „Вѣстника", среднимъ числомъ по 44 гласныхъ, т. е. ровно половина полнаго числа ихъ. Такъ же малъ былъ наличный составъ собранія и въ очередную сессію 1878 г. (41 гл.), но, говоритъ „Вѣстникъ", въ первые годы существованія земства собиралось губернскихъ гласныхъ до двухъ третей полнаго числа и даже болѣе; особенно много являлось ихъ въ тѣ года, когда происходили выборы должностныхъ лицъ на новое трехлѣтіе. И дѣйствительно, изъ приведенныхъ въ подтвержденіе сказаннаго цифръ, оказывается, что въ первое трехлѣтіе среднее число гласныхъ, посѣщавшихъ собраніе, равнялось 49, а въ послѣдующія колебалось между 44 и 38; если же исключить сессіи, въ которыя производились выборы, то число ихъ значительно понизится, колеблясь между 36 и 38. Тоже самое встрѣчается и въ другихъ губерніяхъ. Въ Новгородскомъ губернскомъ собраніи отсутствовав-

*) Въ трехлѣтіе 1875—1877 гг. поземельный земскій налогъ распредѣлялся такъ:

	Земли крестьянскія.			Земли личныхъ владѣл. и вѣдомствъ.		
	колич. дес.	сборъ	на дес.	колич. дес.	сборъ	на дес.
1875 г.	71.061.320	10.319.380 р.	14,5 к.	132.552.497	8.322.972 р.	6,2 к.
1876 „	77.117.019	10.736.619 „	13,9 „	133.578.286	8.535.210 „	6,3 „
1877 „	75.834.602	11.231.884 „	14,8 „	129.348.687	8.515.776 „	6,5 „

(Правит. Вѣстн. 1878 г., № 209).

шіе гласные въ первое трехлѣтіе составляли, среднимъ числомъ, 50,7$^0/_0$, а въ три слѣдующія—51,2—54,9$^0/_0$. Въ Воронежской губерніи въ теченіе перваго десятилѣтія было 12 созывовъ губернскаго собранія, изъ которыхъ въ разрѣшенные сроки засѣданія открыты только три раза—въ 1865, 1868 и 1870 годахъ, остальныя же, за исключеніемъ чрезвычайныхъ, открывавшихся своевременно, были открываемы на 2—3 дня позже разрѣшенныхъ сроковъ. При полномъ числѣ 89 гласныхъ собраніе ни разу не было открыто, а всегда при меньшемъ числѣ, а именно: одинъ разъ при 50, одинъ разъ при 48, одинъ разъ при 40 и девять разъ при 28 гласныхъ, т. е. при томъ меньшемъ числѣ, при которомъ собраніе можетъ быть открыто. Упрекъ въ равнодушіи и апатіи, такъ часто дѣлаемый земству, такимъ образомъ, оправдывается. Земская дѣятельность затихла, сессіи многихъ земскихъ собраній проходятъ вяло, безжизненно, ограничивая свою дѣятельность утвержденіемъ смѣтъ и отпускомъ денегъ на покрытіе преимущественно обязательныхъ расходовъ.

Но среди наступившаго затишья бывали и моменты оживленія, когда въ земской средѣ вновь воскресали прежнія надежды и проявлялась потребность иной жизни. Въ эти моменты обычная апатія сбрасывалась, земство вновь принималось за работу. Однимъ изъ такихъ памятныхъ моментовъ былъ 1871 годъ, когда земскія собранія были призваны къ обсужденію податнаго вопроса. Призывъ къ участію въ разработкѣ такого важнаго государственнаго дѣла поднялъ духъ земскихъ людей; оставивъ въ сторонѣ сословные интересы, они поспѣшили высказать задушевныя мысли, общія всему русскому обществу: почти всѣ земства въ одинъ голосъ заявили, что время податныхъ изъятій и привиллегій миновало, что въ несеніи государственныхъ налоговъ должны участвовать всѣ сословія безъ изъятія, что пора облегчить неимущихъ и привлечь къ податной тягости состоятельные классы. Высказавъ свое мнѣніе по вопросу, переданному на ихъ обсужденіе, нѣкоторыя земства заявили готовность потрудиться и надъ дальнѣйшею его разработкою. Въ тоже время, работая надъ общею задачей, земство ощутило потребность работы совокупной; возникло желаніе, чтобы труды разрозненныхъ земствъ получили объединеніе, чтобы опытъ однихъ не пропадалъ безслѣдно для другихъ, чтобы земское дѣло, на пользу народа, получило повсемѣстно единообраз-

ное направленіе. Земство Владимірской губерніи, въ 1872 году, заявило объ этой потребности и ходатайствовало объ „установленіи въ каждой губерніи при губернской управѣ съѣздовъ представителей земствъ и общихъ центральныхъ въ столицахъ“ *), но ходатайство это комитетомъ министровъ было признано не подлежащимъ удовлетворенію на томъ основаніи, что кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій, образованныхъ для ближайшаго участія въ завѣдываніи дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и каждаго уѣзда, ограничивается предѣлами губерніи и уѣзда, каждому изъ этихъ учрежденій подвѣдомственныхъ, и что „земскія учрежденія, по самому характеру своему, суть учрежденія мѣстныя, и что обсужденіе и установленіе общихъ началъ, имѣющихъ связь съ пользами и нуждами земства всѣхъ мѣстностей, гдѣ введены земскія учрежденія, должно исключительно принадлежать правительству, которое, когда признаетъ это нужнымъ, само призываетъ земскія учрежденія къ обсужденію подобныхъ предметовъ“ **). Не смотря на такой категорическій отказъ, сознаніе необходимости сношеній между земствами продолжало существовать, и ходатайства о дозволеніи такихъ сношеній неоднократно восходили на усмотрѣніе правительства: въ 1875 г. объ этомъ ходатайствовало Харьковское губернское земское собраніе, а въ 1879 году новый поводъ къ такимъ ходатайствамъ дало появленіе эпидеміи въ Астраханской губерніи. Обсуждая мѣры противъ распространенія чумной заразы, земскія собранія не могли не придти къ убѣжденію, что въ такомъ дѣлѣ, касающемся не одной какой-либо губерніи, необходимы совокупныя дѣйствія всего земства, и вотъ возбудились новыя ходатайства: Рязанское земство ходатайствовало о созывѣ въ Москвѣ представителей земствъ разныхъ губерній для совѣщанія о тѣхъ мѣрахъ, которыя можно было бы земскимъ собраніямъ принять сообща въ этихъ губерніяхъ противъ грозящей эпидеміи. О такомъ же ходатайствѣ былъ возбужденъ вопросъ и въ Московскомъ губернскомъ собраніи. „Не полагаю, говорилъ по этому поводу гл. кн. А. А. Щербатовъ, что мы можемъ сдѣлать что нибудь, заявляя такое ходатайство; едва ли оно повело бы къ прак-

*) „Владимірскій Земскій Сборникъ“ 1873 г. № 2, стр. 191.
**) Тамъ-же № 5, стр. 54.

тическому результату; тѣмъ не менѣе, полагаю необходимымъ ходатайствовать, чтобы было извѣстно то, что говорится въ кругу, болѣе или менѣе заинтересованныхъ въ дѣлѣ, такъ какъ тутъ нѣтъ ничего противозаконнаго и вреднаго. Полагаю, что мы дѣйствительно часто слышимъ нареканія на земство, что оно не оправдываетъ ожиданій правительства и общества; не спорю, что большой процентъ нареканій само земство заслуживаетъ, но всецѣло возводить обвиненіе на земство нельзя; не слѣдуетъ оставлять безъ вниманія того обстоятельства, что земство поставлено такъ, что не можетъ идти въ уровень съ жизнью, и это—вслѣдствіе отсутствія возможности сноситься съ другими земствами. Полагаю, что такое ограниченіе существуетъ совсѣмъ не для того, чтобъ дѣятельность земства была менѣе плодотворна; эту мысль я считаю невозможною. Въ виду приведенныхъ соображеній, полагаю необходимымъ ходатайствовать о разрѣшеніи сношеній съ другими земствами, чтобы дѣятельность ихъ была болѣе плодотворна и однообразна съ требованіями правительства"... Ту же мысль развивалъ и другой гласный—Д. Ѳ. Самаринъ. „Пора же, наконецъ, говорилъ онъ, обратить вниманіе на то стѣсненіе, которое наложено на земство именно относительно сношеній съ другими земствами. Эта же мѣра, крайне стѣснительная, выказываетъ только недовѣріе къ земскимъ учрежденіямъ, которое отнюдь не оправдывается ни дѣятельностью земства, ни самимъ дѣломъ. Земство выказало себя консервативнымъ органомъ; таково оно было съ основанія; поэтому налагать такія стѣсненія, которыя препятствуютъ развитію его дѣятельности, представляется нецѣлесообразнымъ и не соотвѣтствующимъ характеру, который земство проявило"... Какъ ни убѣдительны эти соображенія, но новыя ходатайства, какъ и прежнія, остались безъ удовлетворенія и надежды на возможность общей земской работы не оправдались. Точно также не оправдались, какъ извѣстно, и тѣ надежды, которыя возлагались земствомъ, а съ нимъ и всей Россіей, на скорую замѣну прежней податной системы новыми, болѣе совершенными и справедливыми способами государственнаго обложенія. Почти десять лѣтъ прошло со времени разработки земскими собраніями податнаго вопроса, а перемѣны въ желанномъ направленіи не совершилось; только труды податной коммиссіи обогатились новымъ томомъ, содержащимъ въ себѣ заключенія земствъ по этому вопросу.

Нѣсколько лѣтъ спустя послѣдовала новая эпоха оживленія, надеждъ и ожиданій. Борьба славянъ Балканскаго полуострова за освобожденіе возбудила у насъ подъемъ народнаго духа; во всѣхъ углахъ нашего отечества раздался и встрѣтилъ сочувствіе призывъ на помощь единоплеменникамъ; всѣ классы общества спѣшили принести посильную помощь борцамъ за свободу. Манифестъ 17 апрѣля 1877 года усилилъ энтузіазмъ еще болѣе: стала нужна помощь своимъ, русскимъ воинамъ, проливающимъ кровь за братьевъ. И наше общество показало себя достойнымъ своей задачи: оно съумѣло организовать эту помощь, съумѣло найти и средства, и силы для облегченія страданій нашихъ раненыхъ. Общее возбужденіе отразилось и на земскихъ учрежденіяхъ: они тоже трудились надъ общей задачей, устраивали госпитали, призрѣвали семейства призванныхъ на службу воиновъ. Кипучая дѣятельность того времени ободрялась сознаніемъ великой задачи, выполненіе которой приняла на себя Россія; она почерпала новыя силы въ твердой вѣрѣ, что за освобожденіемъ балканскихъ славянъ послѣдуетъ и обновленіе нашей внутренней жизни. Надежды и упованія были велики, но и на этотъ разъ имъ не суждено было сбыться... Борьба съ внѣшнимъ врагомъ, оконченная побѣдоносно, смѣнилась борьбой новой—съ врагомъ внутреннимъ: цѣлый рядъ политическихъ преступленій, совершенныхъ въ короткій промежутокъ времени, потребовалъ чрезвычайныхъ мѣръ для искорененія крамолы. Правительство рѣшилось „оградить общественную, частную жизнь и право собственности отъ тѣхъ правонарушеній, которыя, по ихъ зловредному и преступному свойству, задерживаютъ спокойное и правомѣрное развитіе государственной жизни и правильное исполненіе разнородными органами управленія возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей“ и для этого „съ неуклонною твердостію и строгостію“ преслѣдовать злоумышленниковъ. На помощь себѣ въ этомъ дѣлѣ правительство признало нужнымъ призвать и общество. „Какъ ни были бы тверды и стойки дѣйствія правительства—сказано въ „правительственномъ сообщеніи“, напечатанномъ 20 августа 1878 г. въ *Правительственномъ Вѣстникѣ*—какъ бы строго и неуклонно ни слѣдовали исполнители правительственныхъ мѣропріятій велѣніямъ ихъ долга и совѣсти, съ какимъ бы презрѣніемъ и гражданскимъ мужествомъ ни относились правительственныя власти къ повторяемымъ угрозамъ шайки

злодѣевъ, правительство должно найти себѣ опору въ самомъ обществѣ, и потому считаемъ нынѣ необходимымъ призвать къ себѣ на помощь силы всѣхъ сословій русскаго народа для единодушнаго содѣйствія ему въ усиліяхъ вырвать съ корнемъ зло, опирающееся на ученіе, навязываемое народу при помощи самыхъ превратныхъ понятій и самыхъ ужасныхъ преступленій". Откликнуться на этотъ призывъ нѣкоторыя земскія собранія признали своимъ долгомъ, тѣмъ болѣе, что къ этому приглашали ихъ и нѣкоторые представители правительства (напр. Полтавскій губернаторъ при открытіи губернскаго собранія). Собранія Черниговское и Полтавское назначили коммиссіи для обсужденія отвѣта на правительственное воззваніе, но результаты работъ этихъ коммиссій остались неизвѣстными, ибо прочтеніе изготовленныхъ ими докладовъ не было допущено предсѣдателями собраній. Два другія земства—Орловское уѣздное и Харьковское губернское, успѣли высказать свои мысли: первое поставило вопросъ на экономическую почву и указало нѣкоторыя мѣры для подъема народнаго благосостоянія, а послѣднее—представило на усмотрѣніе правительства подробное изложеніе своихъ мнѣній. „Земское собраніе, сказано въ напечатанномъ въ журналахъ Харьковскаго губ. земск. собр. за 1878 г. „извлеченіи изъ отзыва правительству на его сообщеніе о преступной пропагандѣ"—торжественно и единодушно признаетъ, что въ земской средѣ нѣтъ мѣста для преступныхъ пропагандистовъ. Земство готово искоренить этого внутренняго врага, гдѣ бы онъ ни былъ, и въ какомъ бы видѣ ни представлялись его преступныя дѣйствія. Собраніе вполнѣ раздѣляетъ мнѣніе правительства, что однѣ внѣшнія карательныя мѣры недостаточны для искорененія зла: онѣ могутъ лишь уничтожить наружное проявленіе болѣзни, но самая болѣзнь скроется внутрь организма и сдѣлается болѣе упорною, хронической; уничтожая злодѣевъ, онѣ не уничтожаютъ зла, но, *стѣсняя неповинныхъ граждань, увеличать массу недовольныхъ* (курсивъ въ подлинникѣ)". По мнѣнію собранія, зло родилось не на русской почвѣ, и пропагандисты совершенно чужды земству. Земство готово соединить всѣ свои силы, чтобы противостоять общему внутреннему врагу, но средствъ для этого не имѣетъ: „наши земства разрозненны, предметы ихъ вѣдѣнія не выходятъ за предѣлы уѣзда или губерніи; не разсуждая о дѣлахъ и нуждахъ государства, они должны вѣдать лишь дѣла хозяйственныя,

мѣстныя. Земство, въ настоящемъ случаѣ, могло бы оказать содѣйствіе правительству своимъ общественнымъ мнѣніемъ, но оно не имѣетъ органа для выраженія своихъ мнѣній и должно оставаться нѣмымъ; другихъ орудій у него нѣтъ, или оно не можетъ ими пользоваться. Изъ такихъ разрозненныхъ, безорудныхъ, разсыпчатыхъ, подобно песку, элементовъ нельзя сплотить той силы, которая могла бы быть опорою государству и противостоять его врагамъ". Лучшее противоядіе лжеученіямъ можно найти въ здравой и безпристрастной системѣ образованія молодаго поколѣнія, которая сдѣлала бы ненужными „тѣ крайнія мѣры, которыми стѣсняется дѣятельность мирныхъ гражданъ и самая ихъ мысль"; но въ этомъ отношеніи земство безсильно: оно, „хотя не щадитъ издержекъ на содержаніе народныхъ школъ, но лишь вѣдаетъ хозяйственную часть и устранено отъ дальнѣйшаго участія въ этомъ дѣлѣ"...

Тяжелое, гнетущее впечатлѣніе производитъ эта земская исповѣдь; она указываетъ на существующее въ земской средѣ сознаніе своего безсилія, сознаніе, не могущее, конечно, служить побужденіемъ къ живой, энергической дѣятельности. Такое сознаніе можетъ вызывать лишь застой, апатію. Мрачная картина, изображенная Харьковскимъ земствомъ, можетъ казаться не совсѣмъ вѣрной дѣйствительности, его жалобы могутъ казаться преувеличенными; но если внимательно вглядѣться въ современное положеніе земскихъ учрежденій, то нельзя не признать справедливости того, что изложено въ „отзывѣ". Земства оказываются совершенно разрозненными, лишенными всякой возможности къ совокупной и единообразной дѣятельности; гласности и общественнаго контроля не существуетъ, общественное мнѣніе вынуждено безмолвствовать; независимость и самостоятельность земскихъ учрежденій, въ дѣйствительности, ничтожны, а со времени изданія закона 19 августа 1879 года, и совершенно упразднены, вслѣдствіе полнаго подчиненія земства губернатору; матеріальныя средства недостаточны, обязательные расходы громадны. При такихъ условіяхъ отъ земскихъ учрежденій едва ли можно требовать слишкомъ многаго; едва ли справедливо ставить имъ въ вину, что они не оправдали тѣхъ надеждъ, которыя на нихъ возлагались: надежды эти были преувеличены и, при данныхъ условіяхъ, не могли осуществиться...

II.

Положеніе земскихъ учрежденій въ системѣ мѣстнаго управленія.

Недостатки нашего мѣстнаго управленія, получившаго устройство въ 1775 году и съ тѣхъ поръ почти не подвергавшагося измѣненіямъ, съ давнихъ поръ обращали на себя вниманіе правительства и вызывали заботы объ ихъ устраненіи; начиная съ 1815 года, почти не прекращалась дѣятельность разныхъ коммиссій и комитетовъ, имѣвшихъ цѣлью выработку лучшаго устройства различныхъ отраслей мѣстнаго управленія и главнымъ образомъ— уѣздной полиціи. Въ теченіи всего этого времени были принимаемы лишь нѣкоторыя частныя мѣры, общая же система оставалась неприкосновенной, пока наконецъ этому дѣлу былъ данъ рѣшительный толчокъ великой реформой, ознаменовавшей начало нынѣшняго царствованія. Освобожденіе крестьянъ, произведя рѣзкій переворотъ во всемъ нашемъ общественномъ строѣ, разрушивши основу, на которой покоились учрежденія и порядки прежняго времени, должно было вызвать соотвѣтственныя измѣненія во многомъ и прежде всего — въ устройствѣ органовъ мѣстнаго управленія. Вотъ почему на ряду съ крестьянскою реформою была поставлена на очередь реформа административная, главныя основанія которой были предначертаны въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1859 года. Въ этомъ законѣ, имѣвшемъ предметомъ будущее устройство уѣздной полиціи и учрежденій для разбора недоразумѣній и споровъ между помѣщиками и крестьянами, было также обращено вниманіе на необходимость пересмотра и „хозяйственно-распорядительнаго управленія въ уѣздѣ“, раздѣлявшагося въ то время „между нѣсколькими комитетами и частію входившаго въ составъ полицейскаго управленія“. Пересмотръ этотъ долженъ былъ быть направленъ къ „предоставленію хозяйственному управленію въ уѣздѣ большаго единства, большей самостоятельности и большаго довѣрія“ и опредѣленію „степени участія въ немъ каждаго сословія“. Приведеннымъ законодательнымъ актомъ правительство выразило намѣреніе принять въ свое непосредственное завѣдываніе исполнительную полицію (посредствомъ замѣщенія должности начальника уѣздной полиціи отъ ко-



роны, вмѣсто избранія дворянствомъ, какъ было до тѣмъ поръ) и въ то же время призвать къ управленію хозяйственными дѣлами мѣстности самихъ представителей мѣстныхъ интересовъ. „Введеніе правильнаго хозяйства въ уѣздѣ на выборномъ началѣ“ признавалось въ то время, „въ виду кореннаго измѣненія юридическаго и экономическаго быта большей части уѣзднаго населенія (крѣпостныхъ крестьянъ) и новыхъ отношеній, возникающихъ изъ сего для помѣстнаго дворянства“, „сообразнымъ съ общественными потребностями и своевременнымъ“ *).

Намѣченныя такимъ образомъ начала получили дальнѣйшее развитіе въ выработанномъ состоявшею подъ предсѣдательствомъ тогдашняго министра внутреннихъ дѣлъ П. А. Валуева коммиссіею и представленномъ въ 1863 году въ государственный совѣтъ проектѣ „Положенія о земскихъ учрежденіяхъ“. Задачей этой послѣдней законодательной работы было, по словамъ объяснительной записки къ проекту **), „по возможности *полное и послѣдовательное развитіе начала мѣстнаго самоуправленія*“, съ тѣми, конечно, ограниченіями, которыя вызываются „общими условіями государственнаго устройства“. „Если начало децентрализаціи“, говоритъ коммиссія, „можетъ прилагаться гдѣ-либо съ пользою, то, конечно, всего болѣе въ сферѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, но и здѣсь интересъ государственный съ одной стороны, интересъ частныхъ лицъ и обществъ съ другой, кладутъ извѣстные предѣлы, которые должны быть строго и положительно указаны закономъ. Единство государственнаго управленія, сила и цѣлость государственной власти не могутъ уступать потребностямъ мѣстнаго интереса, какъ бы важны и законны онѣ ни были. Земское управленіе есть только особый органъ одной и той же государственной власти и отъ нея получаетъ всѣ права и полномочія; земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его, а наравнѣ съ прочими учрежденіями подчиняются тѣмъ общимъ условіямъ и тому общему направленію, которыя установляются центральною государственною властью“. Установивши такой взглядъ на значеніе органовъ мѣстнаго само-

*) Труды коммиссіи о губ. и уѣздн. учр., ч. 1. кн. 2. „Объяснительная записка“, къ проекту объ уѣздн. учр. 1860 г., стр. 133.

**) „Труды“, ч. 2, кн. 1, стр. 26.

управленія, коммиссія пришла къ заключенію о необходимости предоставить имъ надлежащую долю самостоятельности. „Если губернія и уѣздъ“, говоритъ она *), „признаются, въ отношеніи мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, цѣлыми, имѣющими извѣстную самостоятельность единицами, то земскимъ учрежденіямъ, служащимъ ихъ представителями, должна быть ввѣрена *дѣйствительная и самостоятельная власть* въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣла. Опытъ показалъ, что во многихъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства прямое участіе двухъ различныхъ по началу своему властей приноситъ мало полезныхъ результатовъ и ведетъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣла, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ той и другой власти, производящихъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или, наконецъ, къ взаимному уклоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи. Такитъ образомъ, напр., въ дѣлахъ по земскимъ повинностямъ, представители правительственной власти постоянно указываютъ на бездѣйствіе и невниманіе къ дѣлу представителей мѣстныхъ сословій и не безъ основанія упрекаютъ сихъ послѣднихъ въ стремленіи къ одной безплодной и раздражительной оппозиціи; съ другой стороны, земскіе депутаты отзываются, что ихъ замѣчанія, возраженія и предположенія не удостоиваются вниманія и остаются безъ послѣдствій, что правительственная власть рѣшаетъ все по своему усмотрѣнію и распоряжается иногда со вредомъ и дѣлу и земскимъ интересамъ; при такихъ пререканіяхъ, дѣйствительная власть и распоряженія по земскимъ дѣламъ нерѣдко остаются, въ сущности, въ рукахъ канцелярій и второстепенныхъ исполнительныхъ агентовъ власти“.

Изъ всего сказаннаго очевидно, что, по первоначальной мысли составителей Положенія о земскихъ учрежденіямъ, учрежденія эти должны были получить значеніе мѣстнаго органа государственной власти, дѣйствующаго самостоятельно, въ предѣлахъ указанной ему закономъ сферы дѣятельности. При такой постановкѣ, земскія

*) Тамъ же, стр. 55.

учрежденія должны были, въ качествѣ уполномоченныхъ отъ государственной власти органовъ, быть снабжены надлежащей степенью распорядительной и исполнительной власти и занять точно опредѣленное мѣсто въ ряду правительственныхъ учрежденій, а для того, чтобы такая власть, дѣйствительно, могла быть имъ предоставлена, представлялось необходимымъ, чтобы законъ въ точности очертилъ предѣлы вѣдомства новаго учрежденія, во избѣжаніе вторженія разнородныхъ властей въ область другъ друга и вообще всякихъ замѣшательствъ и пререканій, проистекающихъ, по справедливому замѣчанію коммиссіи, отъ участія въ одномъ и томъ же дѣлѣ двухъ, различныхъ по началу своему, властей. Между тѣмъ, въ дальнѣйшемъ развитіи приведенныхъ основныхъ началъ, земскимъ учрежденіямъ дано совершенно иное положеніе. Уже сама коммиссія, какъ бы отказавшись отъ мысли о признаніи земскихъ учрежденій органомъ государственной власти, низводитъ ихъ на степень частныхъ обществъ. „Что касается до отношеній земскихъ учрежденій къ прочимъ существующимъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ", сказано въ объяснительной запискѣ *), „то земскія учрежденія, имѣя характеръ мѣстный и общественный, очевидно (?), не могутъ входить въ рядъ правительственныхъ губернскихъ или уѣздныхъ инстанцій, а потому не могутъ подлежать и инстанціонному служебному подчиненію, или имѣть въ своемъ подчиненіи какія-либо изъ правительственныхъ мѣстъ. Подчиняясь общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ *отдѣльныя общества и частныя лица*, земскія учрежденія, съ другой стороны, имѣютъ право на содѣйствіе и исполненіе законныхъ своихъ требованій правительственными лицами и учрежденіями". Этотъ послѣдній взглядъ на значеніе земскихъ учрежденій, какъ учрежденій частныхъ, усвоенъ законодательствомъ и получилъ новое подтвержденіе въ одномъ изъ позднѣйшихъ законодательныхъ актовъ: Высочайше утвержденнымъ 19 сентября 1869 г. положеніемъ комитета министровъ (по вопросу о безплатной пересылкѣ по почтѣ земской корреспонденціи) признано, что „земскія учрежденія ни по составу своему, ни по основнымъ началамъ, не суть власти правительственныя". Такой взглядъ на характеръ земскихъ учрежденій не могъ не оказать вліянія на положеніе послѣднихъ въ системѣ мѣстнаго управ-

---

*) Тамъ же, стр. 59.

ленія. Во первыхъ, само собою разумѣется, не могло быть и рѣчи о передачѣ въ ихъ руки всѣхъ отраслей мѣстнаго управленія, какъ бы это слѣдовало, если бы законодатель имѣлъ въ виду дать дѣйствительное „развитіе началу самоуправленія", которое, по словамъ Штейна, имѣетъ предметомъ не представительство того или другаго интереса, не выполненіе той или другой отдѣльной задачи государства, а совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, поскольку таковыя способны ограничиваться мѣстностью *). При получастномъ характерѣ „общественныхъ" земскихъ учрежденій, на ряду съ ними должно было остаться много разнородныхъ правительственныхъ, сословныхъ и общественныхъ органовъ, частію преслѣдующихъ одинаковыя съ земствомъ задачи, частію имѣющихъ даже возможность влiять на ходъ чуждаго имъ земскаго дѣла. Такъ, на ряду съ „всесословнымъ" земствомъ сохранились и „первое въ государствѣ" сословіе—дворянское, (т. II. ч. 1 Св. Зак., изд. 1876 г., ст. 421), со своими сословными собраніями и должностными лицами, и городскія, и сословныя сельскія общины, съ своимъ особымъ общественнымъ управленіемъ, входящія въ составъ земства, но лишенныя всякой съ нимъ связи; наконецъ, рядомъ съ земствомъ, долженствовавшимъ, по первоначальной мысли законодателя, получить „дѣйствительную и самостоятельную власть", стоитъ бюрократическая полиція, самостоятельно вѣдающая многія отрасли мѣстнаго хозяйства, въ то же время ввѣренныя и земскимъ учрежденіямъ, и оказывающая послѣднимъ „содѣйствіе", такъ какъ сами они дѣйсвительной власти не имѣютъ. Всѣ эти многочисленные органы—сословные, общественные и правительственные—живутъ отдѣльною отъ земства жизнью, находясь внѣ всякой съ нимъ связи, внѣ всякаго его вліянія: „земскія учрежденія, говоритъ статья 7 Положенія, не вмѣшиваются въ дѣла, принадлежащія кругу дѣйствій правительственныхъ, сословныхъ и общественныхъ властей и учрежденій; всякое опредѣленіе ихъ, въ противность сему постановленное, признается недѣйствительнымъ".

Такимъ образомъ, съ введеніемъ новыхъ земскихъ учрежденій, не согласованныхъ съ другими мѣстными учрежденіями, получившими начало въ прежнее время и построенными на иныхъ началахъ, система мѣстнаго управленія нарушилась, въ губерніи и

---

*) Die vollziehende Gewalt. 2 Th. 2 Aufl, S. 128.

уѣздѣ появились власти, не имѣющія между собою прямаго отношенія и „различныя по самому своему началу". Не удивительно поэтому, если совмѣстное дѣйствіе двухъ разнородныхъ властей на одномъ и томъ же поприщѣ вызвало мѣстами „пререканія и взаимное противодѣйствіе органовъ той и другой власти", которыхъ опасались авторы Положенія и которыя, конечно, не могутъ содѣйствовать успѣху дѣла.

Длинную лѣтопись такого рода пререканій и противодѣйствій встрѣчаемъ мы на страницамъ „Отчета Херсонской губернской земской управы о девятилѣтней дѣятельности земскихъ учрежденій Херсонской губерніи, съ 1865—1874 г.". Изъ этого отчета мы узнаемъ, что мѣстная администрація, выражавшая, при открытіи земскихъ учрежденій, желаніе, чтобы „земство и администрація шли рука объ руку", черезъ полгода измѣнила свой взглядъ на земскія учрежденія и при томъ „не въ пользу земства" (стр. 130). Независимо отъ цѣлаго ряда протестовъ, въ большинствѣ случаевъ признанныхъ сенатомъ неосновательными, она начала прямо противодѣйствовать земству и посягать на его права. „Въ 1866 году", читаемъ мы на стр. 154, „Александрійская уѣздная управа встрѣтила со стороны полиціи безпрерывныя препятствія при исполненіи постановленій земскаго собранія, касающихся натуральныхъ повинностей, почему и не могла собрать свѣдѣнія, необходимыя собранію для уясненія этого вопроса. Стремленія полиціи замѣтно были направлены или къ прямому противодѣйствію въ принимаемыхъ управою мѣрахъ какъ по разработкѣ вопроса о подводной повинности, такъ при исполненіи оной, или же враждебно выражались въ представленіи губернатору принимаемыхъ управою мѣръ въ искаженномъ видѣ". Мало того, самъ губернаторъ призналъ возможнымъ „отнять у земской управы предоставленное ей закономъ право выдачи бланковъ для разъѣздовъ чиновъ полиціи". По Херсонскому уѣзду губернаторъ въ томъ же году вмѣсто избраннаго управою для исправленія должности предсѣдателя члена, по своему усмотрѣнію, назначилъ другаго, на что онъ, по закону и разъясненію сената, вызванному жалобою управы, не имѣлъ ни малѣйшаго права (стр. 157). Отношенія между администраціею и земствомъ на столько обострились, что министръ внутреннихъ дѣлъ призналъ нужнымъ поручить начальнику края войти въ обсужденіе возникшихъ недоразумѣній (стр. 155), а губернское земское

собраніе, въ свою очередь, „по выслушаніи доклада коммиссіи о всѣхъ пререканіяхъ земскихъ учрежденій съ администраціей, постановленіемъ, состоявшимся 13 ноября 1866 г.; полагало, что обревизованіе и разслѣдованіе на мѣстѣ со стороны высшаго правительства дѣйствій земскихъ учрежденій Херсонской губерніи и происшедшихъ столкновеній съ мѣстной администраціей, есть единственная мѣра, о которой должно просить и на которую вправѣ разсчитывать земство, въ виду тяжкихъ обвиненій, взведенныхъ на его дѣятельность“ (стр. 167). Ходатайство это оставлено безъ послѣдствій, на основаніи отзыва новороссійскаго генералъ-губернатора. Правда, указанныя столкновенія происходили только въ первое время существованія земскихъ учрежденій и прекратились немедлено по замѣнѣ губернатора Клушина другимъ лицомъ, послѣ чего, по словамъ того же отчета, отношенія администраціи къ земству были всегда наилучшія; тѣмъ не менѣе приведенные факты нетеряютъ своего значенія. Они свидѣтельствуютъ, что земству приходится вести упорную борьбу изъ за своихъ правъ и что тѣ или другія отношенія его къ администраціи опредѣляются не столько закономъ, сколько личнымъ составомъ послѣдней, личными взглядами — симпатіями или антипатіями представителей власти. Такая шаткость положенія земскихъ учрежденій по отношенію къ администраціи обусловливается именно тѣмъ, указаннымъ выше обстоятельствомъ, что законодатель, призвавъ ихъ къ участію въ управленіи и предоставивъ имъ болѣе или менѣе широкій кругъ дѣятельности, въ то же время призналъ за ними значеніе учрежденій не правительственныхъ, а частныхъ. При такомъ взглядѣ, со стороны правительства, а тѣмъ болѣе со стороны его мѣстныхъ органовъ, весьма естественна нѣкоторая доля недовѣрія ко вновь созданному институту и вытекающая отсюда наклонность противополагать земство органамъ правительственнымъ, какъ учрежденіе, имъ чуждое и съ ними не солидарное. Такое недовѣріе къ мѣстнымъ общественнымъ органамъ встрѣчается и въ другихъ странахъ, какъ, напр., во Франціи, гдѣ, по словамъ Леруа-Болье *), „постоянной заботой центральнаго правительства до послѣдняго времени было, по видимому, связываніе рукъ департаментскимъ со-

*) L'administration locale en France et en Angleterre, p. 16

вѣтамъ. Вмѣсто того, чтобы видѣть въ нихъ помощника, оно усматривало въ нихъ какъ бы соперника, котораго невозможно уничтожить, но котораго слѣдовало ослаблять и связывать“. Конечно, между правительствами французскимъ и нашимъ, которое само вызвало къ жизни земскія учрежденія, не можетъ въ этомъ отношеніи быть ничего общаго, но нѣкоторая доля недовѣрія проявляется и у насъ, и это весьма естественно, ибо съ полнымъ довѣріемъ всякое правительство можетъ относиться только къ *своимъ* органамъ, а за таковыя земскія учрежденія у насъ, къ сожалѣнію, не признаются.

Въ качествѣ учрежденій неправительственныхъ, стоящихъ внѣ іерархическаго подчиненія, земскія учрежденія, наравнѣ съ частными компаніями и обществами, пользуются самостоятельностью, но за то каждый шагъ ихъ подлежитъ контролю мѣстнаго представителя правительственной власти—губернатора. „Общій надзоръ правительственной власти за исполненіемъ законовъ и пресѣченіе дѣйствій противозаконныхъ и преступныхъ, сказано въ объяснительной запискѣ (стр. 57), должны распространяться на дѣйствія земскихъ учрежденій на томъ же основаніи, какъ и на дѣйствія частныхъ лицъ и обществъ“. Нѣкоторыя постановленія земскихъ собраній поставлены въ прямую зависимость отъ утвержденія губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 90 и 92 Полож.), всѣ же остальныя, хотя и не нуждающіяся въ утвержденіи правительственной власти, тѣмъ не менѣе могутъ приводиться въ исполненіе не иначе, какъ по изъявленіи на нихъ губернаторомъ согласія: ст. 9 Полож. предоставляетъ губернатору „остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ“, съ тѣмъ, чтобы о каждомъ такомъ распоряженіи было сообщаемо подлежащему собранію или управѣ въ семидневный срокъ со дня полученія опротестованнаго постановленія (ст. 94). Такимъ образомъ, по замѣчанію г. Лохвицкаго, „начальникъ губерніи имѣетъ ту же самую власть относительно постановленій собранія, требующихъ и не требующихъ его утвержденія“. „Взявши въ соображеніе эластичность слова „противное государственнымъ пользамъ“, положеніе губернатора и министра въ рѣшеніи того, что противно государственнымъ пользамъ, мы приходимъ къ заключенію, что вполнѣ самостоятельныхъ постановленій земскія собранія не дѣ-

лаютъ“ *). И дѣйствительно, до какого бы предмета ни относилось постановленіе собранія—до починки ли моста, или до выдачи награды сельскому учителю и т. п.—оно не можетъ быть приведено въ исполненіе до истеченія семидневнаго срока со дня полученія его губернаторомъ. Конечно, постановленіе, непротивное законамъ, не можетъ быть уничтожено губернаторомъ, такъ какъ протестъ его разсматривается земскимъ собраніемъ и потомъ, если не состоится соглашенія, дѣло переносится въ сенатъ, гдѣ и получаетъ окончательное разрѣшеніе (ст. 95 и 96), но губернаторъ имѣетъ возможность отстрочить приведеніе въ исполненіе неправящагося ему, хотя и вполнѣ правильнаго, постановленія на долгое время, а иногда пріостановка равносильна уничтоженію постановленія.

Въ исторіи земскихъ учрежденій можно встрѣтить множество случаевъ, когда губернаторы сами не настаивали на своихъ протестахъ, съ которыми не соглашались земскія собранія, и опротестованныя постановленія входили такимъ образомъ въ законную силу; въ числѣ рѣшеній правительствующаго сената по земскимъ дѣламъ есть много такихъ, которыми опротестованныя губернаторами постановленія признаны вполнѣ законными и правильными, а протесты оставлены „безъ послѣдствій **). Во всѣхъ этихъ случаяхъ земство не сходило съ легальной почвы, а между тѣмъ постановленія его пріостанавливались на весь промежутокъ времени между двумя сессіями, т. е. на годъ, а при переносѣ въ сенатъ и на дольшій срокъ. Независимо отъ указаннаго права, губернаторамъ предоставлено еще болѣе широкое вліяніе на земскія учрежденія, такъ какъ отъ нихъ зависитъ утвержденіе въ должности избираемыхъ собраніями предсѣдателей уѣздныхъ управъ. По первоначальному проекту предполагалось предсѣдательство въ управѣ возложить на предводителя дворянства, а утвержденіе членовъ управы предоставить губернатору. „Такъ какъ управы образуютъ постоянное присутственное мѣсто“, сказано въ объяснительной запискѣ къ проекту, „въ ряду прочихъ общественныхъ и правительственныхъ административныхъ учрежденій и въ связи съ ними, то и члены ихъ должны быть считаемы должно-

*) „Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія“. Спб. 1864 г., стр. 197 и 198.

**) См. „Сборникъ рѣшеній Прав. Сената по земскимъ дѣламъ“ Верховскаго. Спб. 1874 г.; также названный „Отчетъ Херсонской управы“, стр. 130—184.

стными служащими лицами, со всѣми правами и обязанностями, изъ того истекающими; затѣмъ, по общему порядку, утвержденіе избранныхъ въ управы членовъ предоставляется начальнику губерніи" (стр. 51). Оба эти предположенія проекта встрѣтили возраженія со стороны главноуправлявшаго II отдѣленіемъ канцеляріи Его Величества барона М. А. Корфа, высказавшагося и противъ возложенія обязанностей предсѣдателя управы на предводителя, и противъ утвержденія губернаторомъ должностныхъ лицъ земскаго управленія. „Ни на званіе предсѣдателя, ни на званіе членовъ управы", писалъ онъ министру внутреннихъ дѣлъ 6 мая 1863 г., „не слѣдовало бы, какъ я думаю, требовать особаго утвержденія губернатора. Вмѣшательство подобнаго рода со стороны правительственнаго лица въ дѣло земскихъ выборовъ едва ли принесетъ какую либо дѣйствительную пользу, а между тѣмъ легко сдѣлается причиною столкновеній, и, что еще хуже, при самомъ изданіи новаго закона, дастъ предлогъ укорять правительство въ недовѣріи къ создаваемымъ имъ учрежденіямъ и въ желаніи оставить мѣстныя дѣла, по прежнему, въ рукахъ своихъ чиновниковъ" *). Утвержденіе въ должности можетъ имѣть двоякое значеніе: или оно констатируетъ правильность избранія, или же имъ выражается согласіе утверждающей власти на замѣщеніе данной должности избраннымъ лицомъ. По отношенію къ предсѣдателямъ земскихъ управъ утвержденіе должно имѣть характеръ перваго рода, такъ какъ земскія учрежденія не находятся въ прямой зависимости отъ губернатора и сами отвѣчаютъ за свои дѣйствія. Такъ именно смотритъ на дѣло законъ о введеніи въ дѣйствіе Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. „Губернаторъ утверждаетъ избраннаго предсѣдателя управы, если только въ избраніи соблюдены условія, требуемыя закономъ", сказано въ ст. 69 этого закона. Между тѣмъ, не смотря на совершенно ясный смыслъ приведенной статьи, сенатъ далъ ей болѣе широкое толкованіе. По разъясненію сената (рѣшеніе 16 декабря 1866 г., утвержденное государственнымъ совѣтомъ, по дѣлу Зеленаго **), „законъ, сочтя необходимымъ избраніе предсѣдателя уѣздной земской управы подчинить утвержденію губернатора, безъ сомнѣнія, не имѣлъ въ

---

*) „Труды коммиссіи" ч. 2, кн. I, стр. 22.
**) „Сборникъ" Верховскаго, стр. 46.

виду устанавливать одну лишь формальность утвержденія, помимо всякихъ соображеній утверждающей власти о томъ, удовлетворяетъ ли избранное лицо существеннымъ для исполненія предсѣдательской обязанности условіямъ, тѣмъ болѣе, что по прямому указанію общаго закона (ст. 372 Св. Зак., т. II, ч. 1) губернаторы обязаны собирать вѣрнѣйшія, по возможности, свѣдѣнія о способностяхъ, нравственныхъ качествахъ и образѣ жизни лицъ, поступающихъ въ должности по выборамъ, и свѣдѣнія эти должны быть принимаемы въ соображеніе при зависящемъ отъ нихъ утвержденіи въ какія либо должности". Подъ словами закона: „если при избраніи соблюдены условія, требуемыя закономъ", слѣдуетъ, по толкованію сената, разумѣть „не только соблюденіе правилъ избранія, указанныхъ въ Полож. о земск. учр., но и соблюденіе условій, указанныхъ въ 372 ст. общ. губ. учр.". Статья 372 (по изданію 1876 г., 506), на которой основываетъ сенатъ свое толкованіе, возлагая на губернаторовъ указанныя въ сенатскомъ рѣшеніи обязанности, говоритъ между прочимъ слѣдующее: „губернаторы, отвѣтствуя передъ верховнымъ правительствомъ за состояніе управленія ввѣренной имъ губерніи, стараются въ особенности, чтобы всѣ по вѣдомству ихъ мѣста и должности были занимаемы достойными общаго уваженія и вполнѣ благонадежными чиновниками". Приведенныя слова закона даютъ основаніе думать, что статья эта не можетъ относиться до земскихъ учрежденій, такъ какъ, во первыхъ, учрежденія эти, не признаваемыя закономъ за правительственныя, не относятся къ „вѣдомству" губернаторовъ, а, во вторыхъ, должностныя лица земскаго управленія не могутъ быть признаны за „чиновниковъ", тѣмъ болѣе, что, по разъясненію министерства внутреннихъ дѣлъ 19 октября 1867 г., предсѣдатели и члены земскихъ управъ, какъ избранные изъ среды гласныхъ, коимъ, по ст. 39 Полож., никакихъ служебныхъ преимуществъ не присвояется, не могутъ пользоваться правами государственной службы (Сб. прав. расп. о зем. учр. т. II, стр. 352). Что касается до упоминаемой въ приведенной статьѣ отвѣтственности губернатора, то таковая тоже едва ли можетъ относиться до земскихъ учрежденій, такъ какъ эти послѣднія, въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно (ст. 6 Полож.) и за дѣйствія свои сами несутъ отвѣтственность передъ судомъ и сенатомъ (ст. 118 и 119).

Распространительное толкованіе, данное закону, предоставляющему губернаторамъ утвержденіе предсѣдателей уѣздныхъ управъ, ставитъ земскія учрежденія въ значительно бо́льшую зависимость отъ представителей правительственной власти, тѣмъ болѣе, что законъ не опредѣляетъ случаевъ, дающихъ губернатору право отказывать въ утвержденіи, и не возлагаетъ на послѣдняго обязанности мотивировать свое распоряженіе, а недовольному губернаторскимъ рѣшеніемъ не предоставляетъ права обжалованія. Такимъ образомъ утвержденіе или неутвержденіе избраннаго зависитъ исключительно отъ личнаго взгляда лица, занимающаго губернаторскую должность, взгляда, не подлежащаго провѣркѣ. Единственный, извѣстный намъ случай отказа въ утвержденіи избраннаго предсѣдателя управы вполнѣ подтверждаетъ сказанное. Въ 1866 году бывшій херсонскій губернаторъ, г. Клушинъ, отказалъ въ утвержденіи избраннаго въ предсѣдатели Елисаветградской управы П. А. Зеленаго, безъ объясненія причины отказа (какъ видно изъ изложенной въ приведеннномъ выше рѣшеніи сената жалобы г. Зеленаго, поводомъ къ отказу послужило „будто бы явно оппозиціонное и не совмѣстное съ видами правительства направленіе“ г. Зеленаго). Земское собраніе, созванное по этому поводу, пришло къ слѣдующему заключенію: „на основаніи постановленія собранія 13 сентября 1865 г., членъ елисаветградской уѣздной управы П. А. Зеленый избранъ ея предсѣдателемъ большинствомъ 31 избирательныхъ противу 3 неизбирательныхъ голосовъ, съ соблюденіемъ притомъ всѣхъ законныхъ условій, указанныхъ въ Полож. и въ правилахъ о порядкѣ приведенія его въ дѣйствіе. Избраніе это было пятымъ заявленіемъ общественнаго къ нему довѣрія, постоянно выражавшагося значительнымъ большинствомъ голосовъ. Исполняя вновь предоставленную ему обязанность, какъ членъ управы, на основаніи ея постановленія 16 сентября 1865 г., сообщеннаго губернатору 20 сентября, г. Зеленый въ теченіи восьми мѣсяцевъ ничѣмъ не поколебалъ оказаннаго ему обществомъ довѣрія. На основаніи ст. 69 прав. о пор. привед. въ дѣйств. Пол. о земск. учр., статей 95 и 96 Полож. и вышеизъясненныхъ соображеній, собраніе полагало, что избраніе предсѣдателемъ управы г. Зеленаго, выраженное постановленіемъ собранія 13 октября 1865 г., можетъ подтвердить новымъ постановленіемъ, прося губернатора объ утвержденіи новаго постановленія“. Губерна-

торъ вновь отказалъ въ утвержденіи и увѣдомилъ, что дѣло это онъ представляетъ на усмотрѣніе высшаго правительства, а г. Зеленый продолжалъ исправлять должность предсѣдателя до сентября 1869 г., когда избранъ вновь на слѣдующее трехлѣтіе въ ту же должность, *въ которой и утвержденъ* новымъ губернаторомъ *). Такимъ образомъ одно и то же лицо, въ двухлѣтній промежутокъ времени, заслужило два совершенно противорѣчивыхъ отзыва со стороны администраціи. Измѣнилось ли за это время къ лучшему направленіе г. Зеленаго, или, наоборотъ, при перемѣнѣ губернатора, измѣнился взглядъ на это направленіе, или наконецъ просто измѣнились личныя отношенія—мы не знаемъ. Во всякомъ случаѣ, фактъ самъ по себѣ крайне любопытенъ, какъ иллюстрація къ приведенному сенатскому разъясненію закона.

До сихъ поръ вліяніе губернатора простиралось только на одно должностное лицо земскаго управленія, теперь же, закономъ 19 августа 1879 года, оно распространено на всѣхъ, безъ изъятія, служащихъ по земскимъ учрежденіямъ. Законъ этотъ говоритъ слѣдующее: „комитетъ министровъ, разсмотрѣвъ представленіе министерства внутреннихъ дѣлъ о предоставленіи губернаторамъ особыхъ правъ при замѣщеніи постоянныхъ должностей по земскимъ и городскимъ учрежденіямъ, полагалъ постановить, въ видѣ временной мѣры, что дѣйствіе ст. 511 т. II ч. 1 св. зак., изд. 1876 г., распространяется на земскія и городскія учрежденія при замѣщеніи ими тѣхъ изъ постоянныхъ по симъ учрежденіямъ должностей, утвержденіе коихъ не поставлено въ прямую зависимость отъ губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы, независимо отъ сего, по требованію губернатора, были немедленнно удаляемы отъ должностей по упомянутымъ учрежденіямъ всѣ тѣ лица, которыя признаны будутъ неблагонадежными, въ силу власти его, губернатора, опредѣленной ст. 494 тѣхъ же тома и части. Государь Императоръ, 19 августа сего года, положеніе комитета Высочайше утвердить соизволилъ“.

Изложенный законъ, такъ близко затрогивающій интересы земскихъ учрежденій и, хотя временно, существенно измѣняющій ихъ положеніе, вызвалъ много недоразумѣній относительно того, на какія именно должности распространяется вновь предоставленное

---

*) „Отчетъ Херсонской губ. упр.“, стр. 187.

губернаторамъ право,—касается ли оно должностей, замѣщаемыхъ по выбору, т. е. собственно членовъ управъ. Для разъясненія этого вопроса слѣдуетъ обратиться къ прежнимъ узаконеніямъ и къ буквальному смыслу новаго закона. Оказывается, что и до изданія закона 19 августа права земскихъ учрежденій по замѣщенію должностей были достаточно ограничены; такъ, опредѣленіе учителей начальныхъ училищъ допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія инспекторовъ (Полож. о нач. уч., ст. 18), попечители училищъ утверждаются губернскими училищными совѣтами (ст. 13); при опредѣленіи земскихъ врачей требуется сооообщеніе о томъ, со всѣми документами, на просмотръ губернатора (цирк. м. в. д. 12 октября 1866 г.), а фармацевты опредѣляются по сношеніи управъ съ врачебными отдѣленіями (цирк. м. в. д. 28 августа 1868 г.). За указанными изъятіями, число должностей, находившихся въ полной зависимости отъ земства, оказывается весьма незначительнымъ, ограничиваясь канцеляріями управъ, разными техниками и т. под. Далѣе изъ должностей, замѣщаемыхъ по выбору, утвержденію губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ подлежатъ только предсѣдатели управъ, члены же вступаютъ въ должность безъ утвержденія. Сопоставляя это обстоятельство со словами новаго закона „утвержденіе коихъ не поставлено въ прямую зависимость отъ губернатора", нельзя сомнѣваться въ томъ, что и члены управы, какъ не утверждаемые въ должностяхъ, подлежатъ дѣйствію новаго закона, въ отношеніи опредѣленія, но отнюдь не въ отношеніи увольненія: ст. 117 Полож., по которой члены управъ удаляются отъ должности не иначе, какъ по опредѣленію сената, до сихъ поръ сохраняетъ свою силу *). Правда, бывали случаи удаленія отъ должности предсѣдателей и членовъ управъ и безъ опредѣленія сената, но эти случаи вызывались „особыми" обстоятельствами.

Новый законъ такимъ образомъ предоставляетъ земскія учрежденія въ полное распоряженіе губернаторовъ: предоставляя послѣднимъ право не допускать къ занятію должностей лицъ „неблагонадежныхъ" и удалять таковыхъ по своему усмотрѣнію, за-

*) Высказанное здѣсь мнѣніе вполнѣ подтвердилось: Высочайшимъ повелѣніемъ 8 августа 1880 г. лица, служащія въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ по выборамъ, изъяты отъ дѣйствія ст. 511. Слѣдовательно, по первоначальному закону они подлежали ея дѣйствію.

конъ 19 августа низводитъ земскія учрежденія на степень послушныхъ исполнителей губернаторской воли. Вслѣдствіе чрезвычайной растяжимости понятія „неблагонадежность“ и различія взглядовъ отдѣльныхъ администраторовъ, въ настоящее время открывается обширное поприще для всякаго рода интригъ, постоянно волнующихъ уѣздную жизнь, для всякаго произвола. Хроникеръ „Русской Рѣчи“ (октябрь 1879 г., внутреннее обозрѣніе), обсуждая новыя полномочія, данныя губернаторамъ, возлагаетъ надежды на правительствующій сенатъ, отъ котораго, по его мнѣнію, „будетъ зависѣть и дальнѣйшее толкованіе этого закона и опредѣленіе слова „неблагонадежность“ въ юридическомъ смыслѣ. Отъ него же ожидаемъ мы и защиты гражданъ въ тѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, когда отъ вольной или невольной ошибки, излишняго усердія или увлеченія губернатора пострадаетъ невинный, сдѣлавшійся жертвою не закона, а личныхъ страстей“. „Мы увѣрены, продолжаетъ хроникеръ, что правительствующій сенатъ явится охранителемъ основныхъ правъ человѣка во всѣхъ случаяхъ неправильнаго примѣненія губернаторами дарованныхъ имъ правъ. Конечно, заключаетъ онъ, въ этомъ случаѣ точное юридическое разграниченіе гораздо затруднительнѣе, но тѣмъ почетнѣе, тѣмъ благодарнѣе будетъ его государственная, коллегіальная, стоящая выше личныхъ страстей, роль“. Къ сожалѣнію, приведенное выше рѣшеніе сената, по дѣлу Зеленаго, утвержденное государственнымъ совѣтомъ, отнимаетъ всякую возможность раздѣлять эти свѣтлыя надежды.

Если принять въ соображеніе все сказанное, то нельзя не придти къ заключенію, что той самостоятельности, о которой говорила выработавшая Положеніе коммиссія, земскія учрежденія далеко не имѣютъ. Разсмотримъ теперь, въ какой мѣрѣ обладаютъ они той „дѣйствительной властью въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства“, которыми признавала необходимымъ надѣлить ихъ та же коммиссія. „Нашимъ земскимъ должноснымъ лицамъ и учрежденіямъ, говоритъ г. Безобразовъ, ничто и никто не подчинены въ уѣздномъ управленіи, не говоря уже о губернскомъ, кромѣ развѣ ихъ собственныхъ канцелярій и приглашенныхъ ими по *найму* служащихъ... Нашимъ земскимъ учрежденіямъ, не только въ общемъ кругѣ государственнаго управленія, но даже въ границахъ ихъ компетенціи и занятій (т. е. по преимуществу хозяйства) не при-

своено никакой государственной власти, кромѣ права налога... Право на налогъ нигдѣ такъ мало не ограничено закономъ и правительственнымъ контролемъ, какъ въ нашемъ земствѣ, а между тѣмъ оно (земство) не имѣетъ права, т. е. *права административной принудительной власти*, взыскать ни одной копѣйки сборовъ; въ случаѣ неисправности плательщиковъ, оно не можетъ принудить ни ихъ къ платежу, ни низшія административныя и полицейскія исполнительныя инстанціи ко взысканію съ нихъ недоимки, а можетъ развѣ только *приглашать и просить* заплатить и взыскать, наравнѣ со всякимъ частнымъ лицомъ, дѣйствующимъ по взысканію своихъ долговъ“ *). Въ такомъ же смыслѣ высказывается и г. Головачевъ **). И дѣйствительно, всматриваясь въ отношенія земскихъ учрежденій къ другимъ мѣстнымъ властямъ и къ тѣмъ предметамъ, которые ввѣрены ихъ завѣдыванію, нельзя не согласиться съ приведеннымъ мнѣніемъ. Прежде всего нельзя не замѣтить, что права и обязанности земскихъ учрежденій по отношенію къ наиболѣе важнымъ отраслямъ ихъ дѣятельности недостаточно опредѣлены закономъ и самыя отрасли эти недостаточно ясно очерчены, находясь одновременно въ вѣдѣніи различныхъ властей. Таковы, напр., народное образованіе, народное здравіе, дороги. Въ отношеніи къ двумъ первымъ отраслямъ земству предоставлено лишь „участіе преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи“, имъ предоставлено отпускать только деньги въ томъ количествѣ, какое они признаютъ нужнымъ, вся же распорядительная власть находится въ рукахъ другихъ учрежденій— учебнаго вѣдомства, врачебныхъ отдѣленій и полиціи. Только въ послѣднее время (законами 9 марта и 3 іюня 1879 года) земскимъ учрежденіямъ, послѣ многократныхъ ходатайствъ, предоставлено болѣе активное участіе въ дѣлѣ обезпеченія народнаго здравія и прекращенія скотскихъ падежей—право издавать обязательныя постановленія и преслѣдовать виновныхъ въ ихъ неисполненіи. Наоборотъ, въ дѣлѣ народнаго образованія; и безъ того ограниченныя права земства подвергаются все большимъ и большимъ посягательствамъ и учебное вѣдомство стремится свести ихъ къ участію *исключительно* въ хозяйственномъ отношеніи.

---

*) Земскія учрежденія и самоуправленіе. „Русскій Вѣстникъ“ 1874 г., апрѣль, стр. 556—558.

**) „Десять лѣтъ реформъ“. Спб. 1872 г., стр. 199.

Вслѣдствіе неопредѣленности своихъ правъ земство не можетъ не сталкиваться съ полиціею, въ кругъ обязанностей которой входятъ и нѣкоторые предметы, относящіеся до хозяйственно-распорядительнаго управленія и переданные въ вѣдѣніе земства. Въ числѣ обязанностей полицейскихъ управленій мы встрѣчаемъ: мѣры для прекращенія нищенства; призрѣніе подкинутыхъ, или безъ умысла оставленныхъ младенцевъ; наблюденіе за устройствомъ въ селеніяхъ нужныхъ для охраненія безопасности отъ пожаровъ заведеній; приведеніе въ дѣйствіе, при появленіи повальныхъ или заразительныхъ болѣзней и скотскаго падежа, мѣръ, указываемыхъ губернскимъ правленіемъ и уѣзднымъ комитетомъ народнаго здравія, на основаніи устава врачебнаго; надзоръ за исправнымъ содержаніемъ путей сообщенія и др. (ст. 1323, т. II, ч. 1). Всѣ перечисленные предметы, въ то же время входящіе въ кругъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій, не могутъ не относиться къ обязанностямъ полиціи, но лишь въ качествѣ дѣйствій исполнительныхъ, между тѣмъ у насъ полиція пользуется и властью распорядительной. Такъ, напр., по части дорожной на полиціи лежитъ ближайшее наблюденіе за исправнымъ состояніемъ проселочныхъ дорогъ и понудительныя мѣры къ ихъ исправленію, земскія же учрежденія, по разъясненію сената (20 марта 1869 г. № 21951), имѣютъ только право „въ видахъ общаго улучшенія путей сообщенія въ губерніи и уѣздахъ, *заявлять* какъ мѣстной полиціи, такъ и губернскому начальству о приведеніи ихъ въ исправность“, но не должны, на основаніи ст. 7 Полож., допускать „непосредственныхъ распоряженій“ по этому предмету. Наоборотъ, по отношенію къ земскимъ путямъ сообщенія, полиціи предоставляется въ самыхъ экстренныхъ случаяхъ, когда со стороны земскихъ учрежденій или не будетъ принято зависящихъ мѣръ къ возстановленію прерваннаго сообщенія, или будетъ невозможно довести о томъ до ихъ свѣдѣнія, по отдаленности отъ уѣзднаго города или по другимъ уважительнымъ причинамъ, распорядиться, сообща съ подлежащими сельскими властями, о возстановленіи прерваннаго сообщенія посредствомъ обывателей (цирк. М. В. Д. 6 марта 1869 г.) Кромѣ указанныхъ дѣлъ, въ рукахъ полиціи сосредочивается дѣло, имѣющее для земства первостепенное значеніе, — взысканіе земскихъ сборовъ. Отъ земскихъ учрежденій зависитъ раскладка налоговъ, взысканіе же послѣднихъ производится полиціею, а въ случаѣ ея

бездѣйствія земство можетъ жаловаться губернскому начальству. Но, какъ замѣчала еще въ 1860 году коммиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, „отвѣтственность земской полиціи рѣдко имѣетъ приложеніе на дѣлѣ: жалобы частныхъ лицъ, обращаемыя къ непосредственному начальству полиціи, не имѣющему возможности близкаго непосредственнаго контроля надъ нею, большею частію или остаются безъ дѣйствія, или оканчиваются голословнымъ взысканіемъ съ полиціи—подтвержденіями, внушеніемъ, выговоромъ. Личный взглядъ начальника опредѣляетъ тотъ или другой образъ отвѣтственности подчиненныхъ; медленность, неизбѣжная въ перепискѣ губернскаго начальства съ полиціею, по жалобамъ на нее, часто уничтожаетъ самую возможность взысканія“ *). И дѣйствительно, несмотря на жалобы, приносимыя земскими управами и собраніями губернскому начальству, недоимки по земскимъ сборамъ достигаютъ громадныхъ размѣровъ, накопляясь очень часто на лицахъ состоятельныхъ. Такъ, напр., Новгородская управа, докладывая въ 1868 году собранію о недоимкахъ по Бѣлозерскому уѣзду, простиравшихся до 43 тыс. руб., указывала, что за купцомъ Копыльцовымъ числится уже нѣсколько лѣтъ недоимка въ размѣрѣ 5.000 руб., о взысканіи которой уѣздная управа неоднократно обращалась къ полиціи, а губернская просила содѣйствія губернатора, но удовлетворенія не послѣдовало, несмотря на полную состоятельность Копыльцова къ уплатѣ.

Земское собраніе „не могло не обратить вниманія на это заявленіе, какъ доказательство того, что земскія недоимки числятся не только за неимущими, но за лицами очень достаточными и только по бездѣйствію полиціи и ея послабленію остаются до сихъ поръ не пополненными, чрезъ что земство поставлено въ невозможность выполнять даже обязательные расходы“ **). То же самое явленіе замѣчается и въ другихъ мѣстностяхъ: въ Соликамскомъ уѣздѣ, Пермской губ., въ 1876 году за тремя владѣльцами—кн. Голицынымъ, гр. Шуваловымъ и наслѣдниками Всеволожскаго числилось земской недоимки 75.906 р. ***). Жалобы на бездѣйствіе полиціи по взысканію земскихъ сборовъ и просьбы о понужденіи

*) „Труды коммиссіи“, ч. 1, кн. 2, стр. 52.

**) „Сборникъ постановл. новгородскаго губ. зем. собр. 1865—1875 г.“ Новг., 1878, стр. 1004.

***) „Земскій Ежегодникъ“ за 1876 г., № 1020.

ея къ болѣе энергической дѣятельности слышатся въ большинствѣ земскихъ собраній; встрѣчаются даже указанія, что чины полиціи не только не содѣйствуютъ взысканію этихъ сборовъ, но даже отклоняютъ ихъ уплату. Такъ, членъ рязанской губернской управы г. Левашовъ приводитъ встрѣченный имъ при ревизіи волостей Рязанскаго уѣзда фактъ, что „передъ самымъ взносомъ (собранныхъ старостою денегъ) становой велѣлъ покрыть недоимку подушной подати и земскій сборъ пошелъ на пополненіе этой недоимки“ *). Любопытныя свѣдѣнія о практикуемомъ полиціею способѣ взысканія земскихъ недоимокъ находятся въ докладѣ Тамбовской губернской управы губернскому собранію 1878 года **). Въ Козловскомъ уѣздѣ, напр., „администрація раздѣляетъ лежащія на податномъ населеніи взысканія на отвѣтственныя и безотвѣтственныя (?), изъ коихъ къ первымъ она относитъ подати и повинности казенныя, стараясь пополнять ихъ какъ можно скорѣе и приступая даже ко взысканію ихъ и ранѣе опредѣленнаго срока, а къ послѣднимъ—всѣ повинности земскія, которыя она считаетъ дѣломъ домашнимъ и взыскиваетъ только при случаѣ, считая накопленіе недоимокъ въ земскихъ сборахъ безотвѣтственнымъ“. При ревизіи волостныхъ правленій оказалось, что „казенныя подати и повинности поступаютъ въ казну удовлетворительно, земскій же сборъ почти не поступаетъ, и что мѣстною полиціею дано было въ 1877 и 1878 годахъ предписаніе волостнымъ правленіямъ объ отчисленіи изъ каждой вносимой суммы въ земскій сборъ только 12%; между тѣмъ, на основаніи ст. 90 уст. земск. пов., прод. 1868 г., такое отчисленіе дѣлается только казначействами и въ томъ лишь случаѣ, когда плательщикъ не укажетъ въ заявленіи, въ какой сборъ слѣдуетъ зачислить вносимую сумму“. Тотъ же порядокъ оказался и въ другихъ уѣздахъ: въ Лебедянскомъ, по словамъ мѣстной управы, „случаевъ переписки объявленій отъ сборщиковъ на обращеніе представлявшихся ими земскихъ сборовъ въ уплату платежей не земскихъ было нѣсколько и на одинъ изъ нихъ имѣется въ уѣздной управѣ доказательство на сумму 241 р. 52 к., которая и по настоящее время

*) „Доклады членовъ Рязанской губ. зем. упр. о ревизіи волостей. 1876“. М. 1878, стр. 67.

**) „Журналы очередн. Тамбовскаго губ. з. с. сессіи 1878 г.“ стр. 257—271.

числится недоимкою. При такомъ положеніи земскаго дѣла въ денежномъ отношеніи, говоритъ управа, недоимки по Лебедянскому уѣзду годъ отъ году увеличиваются, что ставитъ уѣздную управу въ непріятное положеніе прекращать платежи и выдачи содержанія въ небольшомъ даже размѣрѣ, какъ напр. наставникамъ сельскихъ школъ". Въ Липецкомъ уѣздѣ, по сообщеннымъ волостными правленіями свѣдѣніямъ, „главнымъ препятствіемъ къ своевременному поступленію и полному взносу страховаго и земскаго сборовъ служитъ уплата прежде всего казенныхъ и государственныхъ повинностей", причемъ, по показанію одного волостнаго правленія, „при представленіи суммъ для сдачи въ земскій или страховой сборъ, если окладъ казенныхъ сборовъ еще не оконченъ, въ казначействѣ заставляли писаря переписывать объявленія, для обращенія такихъ сборовъ въ казенныя подати". Само собою разумѣется, что изложенныя заявленія встрѣтили возраженія со стороны администраціи: козловскій исправникъ донесъ губернатору, что „никакихъ неправильныхъ распоряженій относительно обращенія земскихъ сборовъ въ уплату казенныхъ налоговъ допускаемо не было, а напротивъ, онъ, исправникъ, постоянно внушаетъ волостнымъ старшинамъ и писарямъ, чтобы они, во избѣжаніе запутанности по счетоводству, не смѣшивали сбора, а вносили бы собираемыя съ обществъ деньги, по мѣрѣ поступленія ихъ, въ надлежащіе сборы, что доказывается тѣмъ, что каждыя двѣ недѣли земскіе сборы поступаютъ въ казначейство пропорціонально окладу". Козловскій казначей, съ своей стороны, тоже отрицаетъ переписываніе въ казначействѣ объявленій, заявляя, что „пріемъ денегъ производится по желанію самихъ сборщиковъ". Наконецъ тамбовскій губернаторъ сообщаетъ, что, вслѣдствіе принятыхъ имъ мѣръ, съ 15 августа 1877 г. по 15 января 1878 г. поступило земскаго сбора и страховыхъ платежей болѣе $^1/_5$ поступившихъ за то же время казенныхъ платежей, тогда какъ по 90 ст. т. IV, должна быть отчислена въ земскій сборъ только $^1/_8$ съ небольшимъ. Несмотря на это, количество недоимокъ, по свидѣтельству губернской управы, не уменьшилось; напротивъ, за 1877 годъ увеличилось противъ 1876 г. на 63.468 р., или на 20%.

Въ видахъ болѣе успѣшнаго взысканія недоимокъ, тамбовское губернское собраніе въ 1877 г. постановило просить губернатора обязать полицейскія управленія доставлять уѣзднымъ управамъ,

черезъ каждые четыре мѣсяца, вѣдомости о числѣ недоимокъ, коимъ истекъ уже годичный срокъ, съ объясненіемъ причинъ невзысканія такихъ недоимокъ. Въ этой скромной просьбѣ, вполнѣ притомъ согласной съ правилами, установленными утвержденной въ 1865 году министромъ внутреннихъ дѣлъ инструкціей казначействамъ и полиціи, тамбовскій губернаторъ усмотрѣлъ нѣчто въ родѣ посягательства на его права. „Губернское правленіе, сообщалъ онъ губернской управѣ, нашло, что земское собраніе, предлагая означенную мѣру, не имѣло въ виду принятыхъ губернаторомъ распоряженій къ успѣшному взысканію земскихъ сборовъ и самое приведеніе сей мѣры въ исполненіе ставило въ зависимость отъ его усмотрѣнія, такъ какъ, на основаніи 684 и 685 ст. II т. св. зак., начальники губерній получаютъ обязательныя къ исполненію предписанія и указы собственно отъ сената и министровъ; между тѣмъ губернская управа требуетъ отъ губернатора предписать полиціямъ о доставленіи означенныхъ свѣдѣній уѣзднымъ управамъ, каковое требованіе уже имѣетъ характеръ обязательнаго для получающаго оное исполненія (?!), что несогласно какъ съ точнымъ смысломъ постановленія земскаго собранія, такъ и съ приведенными статьями закона“. Что касается до существа предложенной земствомъ мѣры, то она, по мнѣнію губернскаго правленія, совершенно безполезна, ибо земскія управы въ доставляемыхъ полиціею вѣдомостяхъ могутъ находить тѣ же данныя, которыя раньше того были въ виду губернатора и губернскаго правленія, „а какъ по закону земскія управы не могутъ непосредственно принимать мѣръ противъ бездѣйствія полиціи, то и должны будутъ сообщать свои замѣчанія тоже на усмотрѣніе непосредственнаго ихъ губернскаго начальства, для котораго разборъ этихъ требованій составитъ двойной и напрасный трудъ и невольно вовлечетъ его въ излишнюю переписку“.

При такомъ отношеніи къ взысканію земскихъ сборовъ полиціи и начальниковъ ея—губернаторовъ, земскіе финансы не могутъ находиться въ удовлетворительномъ состояніи, а при скудости кассы не можетъ быть и рѣчи о какой либо полезной дѣятельности. Такая зависимость земства въ столь важной отрасли его хозяйства отъ полиціи, не всегда къ нему благосклонной, вызвала со стороны земскихъ собраній неоднократныя ходатайства о предоставленіи земскимъ учрежденіямъ права производить взысканіе

земскихъ сборовъ помимо полиціи—судебнымъ порядкомъ, или черезъ своихъ собственныхъ сборщиковъ. На одно изъ такихъ ходатайствъ, возбужденное въ 1875 году Московскимъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, управлявшій министерствомъ внутреннихъ дѣлъ отвѣтилъ, что, „такъ какъ по силѣ дѣйствующихъ узаконеній взысканіе недоимокъ вообще, и въ томъ числѣ земскихъ сборовъ, составляетъ прямую обязанность полиціи и что измѣненіе сего общаго порядка въ смыслѣ созданія для земскихъ учрежденій особыхъ, на равныхъ съ полиціей правахъ, сборщиковъ, съ одной стороны, можетъ повлечь вредное раздвоеніе полицейской власти, а съ другой,—едва ли оправдывается дѣйствительною необходимостью, ибо выраженное Московскимъ земствомъ предположеніе о неудобствѣ надлежащаго порядка взысканія не встрѣчаетъ подтвержденія со стороны земскихъ учрежденій прочихъ мѣстностей имперіи (?), то кн. Лобановъ-Ростовскій, съ своей стороны, не находитъ возможнымъ согласиться на удовлетвореніе этого ходатайства“ *). Такимъ образомъ земство оказывается въ полной зависимости отъ мѣстной полиціи, которая, въ свою очередь, отъ земства вполнѣ независима.

Но вліяніе полиціи на земскія учрежденія не исчерпывается взысканіемъ земскихъ сборовъ: въ послѣдніе годы полиція получила возможность оказывать прямое давленіе и на земскіе выборы и на постановленія земскихъ собраній. Положеніе 1 января 1864 г. совершенно устраняетъ отъ участія въ земскихъ собраніяхъ представителей администраціи (на основаніи ст. 36 не могутъ быть избираемы въ гласные мѣстные губернаторъ, вице-губернаторъ, члены губернскихъ правленій и чины мѣстной полиціи) и тѣмъ въ нѣкоторой степени охраняетъ свободу собраній, избавляя ихъ отъ непосредственнаго давленія съ стороны мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ, но со времени изданія закона 27 іюня 1874 г.—объ измѣненіяхъ въ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ,—отношенія полиціи къ земству существенно измѣнились. Введеніе уѣзднаго исправника въ составъ присутствія по крестьянскимъ дѣламъ и предоставленіе ему права подвергать административнымъ взысканіямъ должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленій снабдило главу уѣздной полиціи многочи-

*) „Отчетъ М. у. з. у. за 1875 и первую полов. 1876 г.“ стр. 172.

сленнными способами для оказанія вліянія на значительную часть членовъ земскихъ собраній—на гласныхъ отъ сельскихъ обществъ. Если принять въ соображеніе, что гласные—крестьяне составляютъ около половины общаго числа уѣздныхъ гласныхъ и что большая часть ихъ, въ качествѣ старшинъ, писарей и старостъ, непосредственно подчинены исправнику, то не трудно сообразить, какъ велико можетъ быть вліяніе послѣдняго на земское собраніе, если онъ пожелаетъ имъ воспользоваться. Въ практикѣ земскихъ учрежденій мы уже находимъ на это нѣкоторыя указанія.

Такъ, напр., въ одномъ изъ засѣданій Смоленскаго губернскаго земскаго собранія 1877 г. было заявлено, что волостной старшина Рогановъ не могъ прибыть въ собраніе по случаю арестованія его ельнинскимъ уѣзднымъ исправникомъ въ самый день отъѣзда, на пути въ Смоленскъ, за невзысканіе разныхъ казенныхъ сборовъ съ крестьянъ. По ходатайству собранія, Рогановъ былъ освобожденъ отъ ареста, но этотъ частный случай побудилъ смоленское губернское собраніе къ разсмотрѣнію общихъ неудобствъ, какія вытекаютъ изъ предоставленнаго исправникамъ права единоличною властію подвергать аресту лицъ крестьянскаго управленія, безъ различія, занимаютъ ли эти лица званіе земскихъ гласныхъ, или нѣтъ. Съ одной стороны—говорилось по этому поводу въ собраніи—можетъ случиться, что вслѣдствіе желанія исправника въ одно время арестовать нѣсколькихъ гласныхъ, старшинъ или сельскихъ старостъ, составляющихъ, по обыкновенію, большую половину налично-явившихся гласныхъ уѣзднаго собранія, засѣданія этого послѣдняго могутъ не состояться и подлежащія къ обсужденію дѣла остаться безъ разсмотрѣнія до слѣдующаго очереднаго собранія, такъ какъ продолжительность сессіи уѣзднаго собранія ограничена 10 днями, а исправникамъ предоставлено право ареста на 7 дней; съ другой стороны, нельзя ручаться, чтобы гласные изъ лицъ крестьянскаго управленія, прямо и всецѣло зависящіе отъ исправниковъ въ сферѣ ихъ дѣятельности по взысканію различнаго рода платежей, при обсужденіи въ засѣданіяхъ собранія вопросовъ, близко касающихся дѣйствій полиціи, напр., о неправильныхъ разъѣздахъ чиновъ полицейскихъ управленій, могли безпристрастно подавать свой голосъ, зная, что въ случаѣ неудовлетворительнаго отзыва они на другой же день могутъ подвергнуться и взысканію штрафа и аресту, такъ какъ въ рукахъ

исправника есть средство совершенно законно наложить наказаніе за невзысканіе недоимокъ, которыми такъ богаты крестьяне *). Что опасенія, выраженныя Смоленскимъ собраніемъ, не преувеличены и что предположенныя явленія возможны въ дѣйствительности, видно изъ слѣдующаго факта.

Въ засѣданіи дмитровскаго уѣзднаго земскаго собранія 21 сентября 1877 года разсматривался докладъ управы о недоимкахъ, въ присутствіи исправника, подавшаго по этому предмету заявленіе. Въ слѣдующемъ засѣданіи, въ тотъ же день вечеромъ, собранію было заявлено, что одинъ изъ гласныхъ волостной старшина Рыбаковъ, передъ засѣданіемъ, арестованъ уѣзднымъ исправникомъ. Собраніе, „находя дѣйствіе исправника оскорбительнымъ и препятствующимъ правильному ходу своихъ занятій", постановило просить Московскаго губернатора объ освобожденіи арестованнаго гласнаго отъ ареста на время засѣданій собранія. Потомъ, по случаю прибытія г. Рыбакова, освобожденнаго исправникомъ, постановлено просить губернатора „оградить собраніе на будущее время отъ подобныхъ дѣйствій исправника во время самаго собранія". Причины, подавшія поводъ исправнику къ арестованію гласнаго, самимъ исправникомъ, въ сообщенной собранію бумагѣ, изложены слѣдующимъ образомъ: „Сего числа, подавъ въ земское собраніе мое заявленіе о томъ, что земскія недоимки не увеличиваются ежегодно, какъ сказано въ докладѣ земской управы, но уменьшаются, и что дѣйствія полиціи по сбору недоимокъ государственныхъ и земскихъ достаточно энергичны, я сослался въ подтвержденіе на находившихся въ собраніи волостныхъ старшинъ, которые и подтвердили земскому собранію, кромѣ рогачевскаго старшины, который земскому собранію ничего не объяснилъ, имѣя между тѣмъ болѣе 3.000 р. недоимки государственныхъ повинностей, каковая взыскивается мною съ тою же строгостію, какъ и земская недоимка, и о взысканіи которой мною неоднократно подтверждалось волостному старшинѣ, съ угрозою его арестовать. Бывъ свидѣтелемъ *совершеннаго равнодушія волостнаго старшины къ моему заявленію*, я, пользуясь его нахожденіемъ въ городѣ, арестовалъ его, какъ старшину (sic), на три часа, не лишивъ его въ то же время возможности, какъ гласнаго, быть въ

---

*) „Журналы XII очер. Смоленскаго губ. з. собр. 1877 г." стр. 44, 70, 148.

собраніи, и во всякомъ случаѣ не имѣлъ въ виду нанести какое-либо оскорбленіе собранію, лишивъ старшину свободы на время, свободное для собранія и *отправилъ его въ засѣданіе* въ свое время, о чемъ долгомъ считаю объяснить собранію, въ виду могущаго произойти какого-либо недоразумѣнія, которое, конечно, было бы для меня весьма прискорбно" *).

Мы привели дословно откровенное объясненіе дмитровскаго исправника, такъ какъ оно весьма рельефно показываетъ, для какихъ цѣлей полиція иногда пользуется широкой властью, предоставленной ей надъ должностными лицами крестьянскаго управленія, властію, по закону ограниченной извѣстными предѣлами.

Въ видахъ устраненія подобныхъ явленій, весьма вредно вліяющихъ на ходъ земскаго дѣла, смоленское губернское собраніе постановило ходатайствовать о томъ, чтобы гласные, какъ губернскіе, такъ и уѣздные, принадлежащіе къ крестьянскимъ сельскимъ и волостнымъ управленіямъ, на все время состоянія ихъ въ этомъ званіи, были освобождаемы отъ личныхъ взысканій единоличною властью исправниковъ, чтобы таковыя взысканія были налагаемы на нихъ не иначе, какъ по коллегіальнымъ постановленіямъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Ходатайство это, не получившее удовлетворенія, имѣетъ однако нѣкоторый прецедентъ въ законодательствѣ: по указу сената 12 іюля 1869 г., земскіе гласные изъ крестьянъ не могутъ въ теченіе всего срока, на который они избраны въ это званіе, быть подвергаемы тѣлесному наказанію.

При томъ вліяніи, которое полиція имѣетъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія, для нея тѣмъ, конечно, удобнѣе, чѣмъ большее число этихъ лицъ войдетъ въ составъ земскаго собранія, которое, сообразно числу засѣдающихъ въ немъ старшинъ и старостъ, въ большей или меньшей степени подпадаетъ подъ вліяніе уѣзднаго исправника. Предоставленная исправнику власть надъ крестьянскими должностными лицами даетъ ему и возможность вліять на выборы гласныхъ на сельскихъ избирательныхъ съѣздахъ, тѣмъ болѣе, что, по званію члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, онъ и лично руководитъ выборами въ нѣкоторыхъ съѣздахъ. Какія мѣры могутъ быть принимаемы для проведенія кандидатовъ, пріятныхъ исправнику, и недопущенія къ

---

*) „Журналы у. з. с. Московской губ. 1877 г." т. II, стр. 77 и 98.

избранію тѣхъ, которые ему непріятны, видно изъ любопытнаго процесса, разсматривавшагося въ мартѣ 1879 года въ елецкомъ окружномъ судѣ. Сущность этого дѣла заключается въ томъ, что на одномъ изъ сельскихъ избирательныхъ съѣздовъ были избраны въ гласные двое мировыхъ судей, избранія которыхъ не желалъ исправникъ. Избраніе это повлекло за собою сперва удаленіе отъ должности виновныхъ въ неисполненіи исправничьихъ приказаній старшинъ, а потомъ—возбужденіе уголовнаго преслѣдованія противъ двухъ лицъ за подкупъ выборщиковъ, съ цѣлью склоненія ихъ къ избранію означенныхъ мировыхъ судей. На судѣ фактъ подкупа не подтвердился и обвиняемые были оправданы, но изъ свидѣтельскихъ показаній выяснилась подробная картина дѣйствій полиціи на сельскихъ выборахъ. Особенно полно было обрисовано это дѣло показаніемъ непремѣннаго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, г. Кузьмина, которое мы и выписываемъ.

Еще до выборовъ, старшина Сѣриковъ заявилъ г. Кузьмину, что его потребовалъ къ себѣ приставъ 2-го стана и приказалъ именемъ исправника не выбирать гг. Хвостова и Бехтѣева, угрожая отрѣшеніемъ отъ должности. „Обстоятельство это было для меня такъ ново, говоритъ г. Кузьминъ, что я хотѣлъ сообщить о немъ предсѣдателю присутствія и для этого пріѣхалъ въ Елецъ, но не засталъ предсѣдателя—онъ уѣхалъ въ Москву. Сѣриковъ просилъ меня пріѣхать на выборы, чтобы оградить ихъ отъ давленія полиціи. Въ день выборовъ я пріѣхалъ въ Стегаловку. Открытіе съѣзда поручено было члену присутствія, исправнику Ивашинцеву. Я замѣтилъ, что онъ былъ недоволенъ моимъ прибытіемъ. При открытіи съѣзда онъ прочиталъ подлежащія статьи закона и предложилъ выборщикамъ разойтись по волостямъ и заявить тѣхъ лицъ, которыхъ они желаютъ избрать. Кажется, первымъ заявилъ старшина Колодезской волости четверыхъ; потомъ Богатоплатовскій старшина представилъ кандидатовъ отъ своей волости, въ числѣ которыхъ были мировые судьи Бехтѣевъ и Хвостовъ; потомъ послѣдующія волости заявили своихъ кандидатовъ, въ числѣ которыхъ также попадались имена Хвостова и Бехтѣева. Гласныхъ нужно было избрать девять, но исправникъ предложилъ еще прибавить и такимъ образомъ въ списокъ были занесены 14 или 16 кандидатовъ. Послѣ этого исправникъ отправился въ волость, чтобъ переписать списокъ. По возвращеніи его я взглянулъ въ списокъ и замѣтилъ, что гг. Бехтѣевъ и Хвостовъ, стоявшіе пятымъ и шестымъ, были помѣщены послѣдними. Я тихонько спросилъ исправника, почему сдѣлана такая перемѣна. Онъ сталъ доказывать, что это все равно. Потомъ я пошелъ въ волость, куда за мною пришелъ и исправникъ. Тамъ онъ предложилъ мнѣ вопросъ, зачѣмъ я сюда пріѣхалъ. Это меня удивило, такъ какъ я по службѣ обязанъ былъ посѣщать волость. Я просилъ повторить вопросъ. Онъ сказалъ, что понимаетъ, что не имѣетъ права спрашивать меня объ этомъ оффиціально, но замѣтилъ, что мое прибытіе можетъ вліять на ходъ выборовъ

и что это можетъ служить поводомъ, что выборы могутъ быть кассированы. Я не понималъ тогда, что онъ хотѣлъ сказать. Потомъ были открыты выборы. Во время ихъ исправникъ нѣсколько разъ обращался ко мнѣ и говорилъ, что выборы идутъ очень хорошо, что нѣтъ ни одного пьянаго. Я соглашался съ этимъ, и, дѣйствительно, былъ полный порядокъ. Потомъ, когда были выбраны девять гласныхъ, остальныхъ какъ-то стали забаллотировывать. Когда дошла очередь до Бехтѣева и Хвостова, исправникъ предложилъ мнѣ уйти съ выборовъ и мы вмѣстѣ ушли. Когда шары были всѣ положены, Сѣриковъ сообщилъ намъ объ этомъ. Мы пришли. По счету оказалось, что г. Хвостовъ получилъ 196 голосовъ. Потомъ стали баллотировать г. Бехтѣева, причемъ мы опять ушли. Г. Бехтѣевъ получилъ нѣсколько меньше. Во время нашихъ прогулокъ исправникъ между прочимъ сказалъ мнѣ: „Мы дворянъ забаллотируемъ; можетъ быть, Хвостовъ пройдетъ, но Бехтѣевъ будетъ забаллотированъ". Послѣ того какъ они были избраны такимъ блестящимъ образомъ, исправникъ смѣшался и тотчасъ ушелъ въ волость, чтобы покончить съ формальностями выборовъ. По возвращеніи моемъ въ Елецъ, я хотѣлъ сообщить обо всемъ этомъ предсѣдателю присутствія, потому что дѣйствія исправника мнѣ весьма не понравились, но предсѣдателя тогда не было. Потомъ, 2 іюля, въ очередномъ засѣданіи присутствія, предсѣдатель объявилъ, что будетъ назначено экстренное засѣданіе на 10 іюля, но не объяснилъ причины. Я спросилъ. Онъ отвѣтилъ, что исправникъ намъ сообщитъ. Въ засѣданіи 2-го іюля исправникъ доложилъ присутствію, что выборы произведены имъ и при этомъ никакихъ замѣчаній не выразилъ. Между тѣмъ въ засѣданіи 10-го іюля онъ прочиталъ свое мнѣніе, въ которомъ упоминалъ, что на выборахъ былъ подкупъ, подпой и подговоръ, произведенные Архиповымъ въ сообществѣ съ другими, для избранія гг. Хвостова и Бехтѣева; что все это доносили ему пристава 2-го и 3-го стана. Я спросилъ, въ качествѣ кого онъ дѣлаетъ подобное сообщеніе: какъ власть полицейская, или какъ членъ присутствія? Въ первомъ случаѣ сообщеніе до присутствія не относилось, а во второмъ—пристава не имѣли права производить дознаніе. Какъ бы то ни было, но большинствомъ членовъ было постановлено устранить нѣкоторыхъ старшинъ отъ должности. Я просилъ, чтобы на основаніи 1.086 ст. уст. угол. суд., имъ было предъявлено обвиненіе и спрошены ихъ объясненія. По настоянію моему, были введены старшины. Объясненіе было весьма краткое: исправникъ сказалъ, что эти лица на выборахъ безобразили и пьянствовали. На это послышались возраженія; люди хотѣли оправдаться, но предсѣдатель велѣлъ имъ замолчать и приказалъ выйдти вонъ. Старшина Л. Сѣриковъ остановился было и хотѣлъ что-то сказать, но былъ прогнанъ. Я просилъ допросить Сѣрикова, такъ какъ видно было, что онъ желалъ говорить, но предсѣдатель отказалъ. Я просилъ о всемъ этомъ занести въ протоколъ. Тогда былъ спрошенъ Сѣриковъ, который сказалъ, что имъ грозилъ становой приставъ К... именемъ исправника, если будутъ избраны Хвостовъ и Бехтѣевъ. Потомъ начался рядъ беззаконныхъ постановленій уѣзднаго присутствія, которыя губернское присутствіе постоянно отмѣняло. Теперь въ четвертый разъ старшины удалены отъ должности, по постановленію присутствія 14-го февраля *).

---

*) „Русскія Вѣдомости" 1879 г., № 94.

Приведенные нами случаи составляютъ, конечно, явленія ненормальныя, далеко несогласныя съ видами законодателя. Само собою разумѣется, что на всѣ подобныя проявленія злоупотребленія власти со стороны чиновъ полиціи обращается вниманіе ихъ начальства, которое, несомнѣнно, принимаетъ всѣ мѣры для того, чтобы на будущее время пресѣчь возможность новторенія подобныхъ прискорбныхъ фактовъ. Но, при самыхъ благихъ намѣреніяхъ начальства, далеко не всѣ такіе случаи могутъ доходить до его свѣдѣнія, и въ крестьянской средѣ надолго сохранится убѣжденіе, что высказывать мнѣнія, не согласныя со взглядомъ исправника, не безопасно. Очень вѣроятно, что послѣ оправдательнаго вердикта по елецкому дѣлу, виновные въ неисполненіи приказаній исправника старшины пришли къ убѣжденію, что дѣйствія послѣдняго не были правильны, но еще вѣроятнѣе, что тѣ мытарства, которымъ они, по словамъ г. Кузьмина, подвергались въ теченіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ, надолго останутся въ ихъ памяти и еще болѣе убѣдятъ ихъ въ справедливости пословицы—„съ сильнымъ не борись“. Сомнительно также, чтобы и рогачевскій старшина, хотя и освобожденный, вслѣдствіе энергическаго протеста земскаго собранія, изъ подъ ареста, рѣшился еще разъ обнаружить прѣступное „равнодушіе“ къ какому бы то ни было заявленію исправника, хотя бы заявленіе это шло наперекоръ интересамъ и земства, и того сословія, котораго рогачевскій старшина является представителемъ.

При такихъ отношеніяхъ значительной части земскихъ гласныхъ къ полиціи, а до 1874 года—къ мировымъ посредникамъ, земскія учрежденія не имѣютъ никакой возможности выполнить ту задачу, которая была предначертана имъ составителями Положенія, выражавшими желаніе, чтобы земскія собранія служили мѣстному населенію органомъ для „правильнаго выраженія его желаній, мнѣній, потребностей и нуждъ по земскимъ дѣламъ, къ установленію и рѣшенію общихъ всей мѣстности интересовъ“; чтобы они „наиболѣе правильно и полно служили представителями всей мѣстности и ея интересовъ“, чтобы наконецъ въ нихъ „могло *самостоятельно и правильно формироваться общественное мнѣніе*“ *). Выполненіе этой задачи, имѣющей особенно важное значеніе въ

---

*) „Объяснительная записка“ стр. 35 и 36. „Труды коммиссіи“ ч. 2, кн. 1.

настоящее время, когда другихъ способовъ для выраженія дѣйствительнаго общественнаго мнѣнія у насъ не существуетъ, встрѣчаетъ препятствіе и въ другихъ сторонахъ организаціи земскихъ учрежденій. Земскія собранія составляются не изъ представителей всего уѣзднаго населенія въ совокупности, а изъ представителей отдѣльныхъ сословныхъ и общественныхъ группъ—личныхъ владѣльцевъ, городскихъ и сельскихъ обществъ; представителей, конечно, всего ближе принимающихъ къ сердцу интересы тѣхъ группъ, къ которымъ они сами принадлежатъ, а эти интересы не всегда солидарны съ интересами другихъ группъ. Достигнуть полнаго соглашенія этихъ разнородныхъ интересовъ на земской почвѣ тѣмъ труднѣе, что сословія, присылающія своихъ представителей въ земскія собранія, имѣютъ организацію и потому—возможность сплотиться и сообща выработать программу своей дѣятельности. Въ самомъ всесословномъ земствѣ такимъ образомъ открывается обширное поле для сословной розни, тѣмъ вреднѣе вліяющей на ходъ земскаго дѣла, что, въ численномъ отношеніи, одно сословіе перевѣшиваетъ другія. По приложенной къ Положенію табели, изъ 318 уѣздовъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія, въ 202 число гласныхъ отъ землевладѣльцевъ составляетъ половину всего числа членовъ уѣздныхъ собраній, въ 98, оно менѣе половины, но болѣе $^1/_3$, въ шести—менѣе $^1/_3$, а въ шестнадцати—$^1/_4$. Остальное число гласныхъ раздѣляется между сельскими обществами и городами. Такимъ образомъ землевладѣльцы въ большинствѣ уѣздовъ „сильнѣе каждаго изъ двухъ остальныхъ сословій и, склонивши къ себѣ незначительное число городскихъ или общинныхъ депутатовъ, будутъ располагать большинствомъ“ *). Въ особенно выгодное положеніе, по отношенію къ земству, поставлено дворянство. По первоначальному проекту Положенія, дворянству предполагалось дать прямое преобладаніе въ земскомъ управленіи: проектъ предоставлялъ непосредственное участіе въ землевладѣльческихъ избирательныхъ съѣздахъ тѣмъ „уѣзднымъ землевладѣльцамъ прочихъ сословій“ (не дворянъ), которые владѣютъ двойнымъ, противъ дворянъ, количествомъ земли; притомъ правомъ этимъ должны были пользоваться, независимо отъ ценза, дворяне, занимавшіе должности мировыхъ посредниковъ и судей;

*) Лохвицкій. „Губернія“ стр. 145.

прочимъ же сословіямъ участія на подобныхъ же условіяхъ не предоставлялось (ст. 20, п. а, б, д, е) *). Такое повышеніе „на первое время“ размѣра ценза для землевладѣльлевъ не-дворянъ мотивируется тѣми соображеніями, что „земли ненаселенныя большею частію гораздо ниже цѣнностію, нежели состоящія при населенныхъ имѣніяхъ, что доселѣ, въ отношеніи правъ выбора, законъ далеко не равнялъ этихъ разрядовъ земель (право участія въ дворянскихъ выборахъ имѣли только лица, владѣющія не менѣе какъ 3,000 десятинъ ненаселенной земли), что уѣздные землевладѣльцы—не-дворяне донынѣ не пользовались вовсе правами избирателей, что условія общественнаго положенія и относительнаго образованія сословій даютъ нѣкоторое преимущество землевладѣльцамъ-дворянамъ“ **). Проектированное различіе ценза по сословіямъ вызвало возраженія со стороны барона М. А. Корфа, находившаго, что „допущеніе въ новомъ законѣ столь рѣзкаго, единственно на сословномъ началѣ основаннаго, различія между избирателями едва-ли будетъ хорошо принято и лицами не-дворянскаго званія, и самими дворянами, которыхъ оно поставитъ въ довольно неловкое положеніе относительно другихъ сословій, и которыми открыто заявляется желаніе отказаться, при общихъ земскихъ выборахъ, отъ исключительныхъ сословныхъ преимуществъ“ ***), и не получило силы закона, такъ же какъ и предположеніе о предоставленіи предсѣдательства въ земскихъ управахъ предводителямъ дворянства (см. 49 и 61 проекта). За то дворянство получило преимущество, проектомъ ему не предоставлявшееся,—право избирать предсѣдателя земскаго собранія и чрезъ его посредство руководить всѣмъ земскимъ дѣломъ.

Избираемый дворянскимъ собраніемъ предводитель предсѣдательствуетъ въ земскомъ собраніи и имѣетъ въ немъ голосъ, хотя бы онъ не былъ избранъ въ гласные и даже не имѣлъ ценза: по объясненію министра внутреннихъ дѣлъ (циркул. 1 дек. 1864 г., № 190), „уѣздный предводитель дворянства, участвуя въ земскомъ собраніи въ качествѣ предсѣдателя, есть собственно гласный, вслѣдствіе предварительнаго избранія его однимъ изъ сословій, составляющихъ земство (sic), и вслѣдствіе предоставленнаго

*) „Труды“ ч. 2, кн. 1.

**) Тамъ же. „Объяснит. записка“ стр. 42.

***) Тамъ же. „Отношеніе бар. Корфа къ министру внутреннихъ дѣлъ“ стр. 6.

ему закономъ права предсѣдательства въ собраніи гласныхъ“ *). Даже состояніе подъ слѣдствіемъ, лишающее гласнаго права на участіе въ собраніи (ст. 17 Полож.), не препятствуетъ предводителю исполнять обязанности предсѣдателя собранія, если только онъ не удаленъ отъ должности (Сборн. прав. расп. по зем. учр. т. IV, стр. 170). Наконецъ въ случаѣ отсутствія предводителя предсѣдательство поручается заступающему его мѣсто лицу, тоже избранному дворянствомъ, хотя бы то былъ младшій засѣдатель дворянской опеки (тамъ же). При чрезвычайно широкихъ правахъ, предоставленныхъ предсѣдателю собранія, который можетъ и прекратить разсужденія, „удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла“, и лишить права рѣчи члена, „уклоняющагося отъ соблюденія порядка или отъ уваженія къ закону“, и наконецъ даже не допускать къ обсужденію предложенія, признанныя имъ „несогласными съ законами, или выходящими изъ круга предметовъ вѣдомства собранія“, предводитель дворянства имѣетъ полную возможность направлять рѣшеніе дѣлъ въ интересахъ представляемаго имъ сословія, и это облегчается ему еще тѣмъ обстоятельствомъ, что большинство гласныхъ принадлежитъ къ разряду крупныхъ землевладѣльцевъ, и преимущественно дворянъ, и что кромѣ того онъ, какъ предсѣдатель присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, а прежде—съѣзда мировыхъ посредниковъ—можетъ имѣть значительное вліяніе на гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, занимающихъ должности по крестьянскому общественному управленію.

Случаи столкновеній земскихъ собраній съ ихъ предсѣдателями, иногда, замѣтимъ, недружелюбно расположенными къ всесословному земству, встрѣчались неоднократно: въ силу различныхъ соображеній, предсѣдатели останавливали обсужденіе существенныхъ вопросовъ, не давая собранію высказаться по предметамъ, имѣющимъ важное значеніе и отнюдь не выходящимъ изъ круга вѣдѣ-

---

*) Замѣтимъ кстати, что въ уѣздахъ столичныхъ и Одесскомъ предводитель дворянства избирается даже не мѣстными дворянами: въ дворянскихъ собраніяхъ по этимъ уѣздамъ, наравнѣ съ дворянами-землевладѣльцами, участвуютъ и дворяне-владѣльцы домовъ въ городахъ, совершенно отдѣленныхъ отъ уѣздныхъ земствъ и пользующихся правами отдѣльныхъ уѣздныхъ земствъ. Такимъ образомъ предсѣдатели земскихъ собраній указанныхъ уѣздовъ избираются лицами, принадлежащими по имуществу къ другимъ уѣздамъ.

нія земскихъ учрежденій. Въ журналахъ Звенигородскаго земскаго собранія 1874 года, напр., мы встрѣчаемъ такой случай. Избранная собраніемъ коммиссія предлагала ассигновать извѣстную сумму на народное образованіе съ тѣмъ, чтобы сумма эта расходовалась управою по ассигновкамъ, подписаннымъ двумя членами училищнаго совѣта, избранными земскимъ собраніемъ, и чтобы отвѣтственность и отчетность передъ собраніемъ по расходованію этихъ суммъ лежали на тѣхъ же двухъ членахъ. Предсѣдатель собранія призналъ такое заключеніе противорѣчащимъ „Положенію объ училищныхъ совѣтахъ, въ коемъ между прочимъ выражено, что всѣ вопросы разрѣшаются въ училищномъ совѣтѣ большинствомъ голосовъ“, и когда гл. Васильчиковъ, не соглашаясь съ этимъ мнѣніемъ, указалъ, что ежели заключеніе коммиссіи не будетъ принято, то земское собраніе не можетъ ассигновать суммы, не имѣя никого отвѣтственнымъ передъ собою въ правильномъ ея расходованіи, предсѣдатель собранія заявилъ, что „онъ лишаетъ права слова гл. Васильчикова, не считая возможнымъ допустить, чтобы подстрекали гласныхъ земскаго собранія къ отказу въ ассигнованіи суммы на народное образованіе въ распоряженіе училищнаго совѣта, и что онъ вообще не допуститъ болѣе преній по этому предмету, а въ противномъ случаѣ объявитъ собраніе закрытымъ“ *). Между тѣмъ заявленія и коммиссіи и гл. Васильчикова были вполнѣ законны и согласны съ ст. 12 Полож. о нач. учил. 25 мая 1874 г., по которой училищные совѣты не входятъ ни въ какія распоряженія по хозяйственной части училищъ, зависящей отъ отпускающихъ средства учрежденій. Случай, который мы указали, не единичный; подобные ему повторялись неоднократно **) и это обстоятельство вызвало ходатайство Уфимскаго губернскаго земскаго собранія передъ правительствующимъ сенатомъ объ указаніи мѣръ, могущихъ предупредить нарушеніе предсѣдателями законнаго теченія дѣлъ въ собраніяхъ. Сенатъ нашелъ, что „приложенными къ ст. 84 Пол. о земск. учр. правилами вполнѣ ограждается нормальное и законное теченіе дѣлъ въ земскихъ собраніяхъ, и что, въ случаѣ дѣйствительнаго нарушенія предсѣдателями правъ собраній, недовольные ихъ дѣйствіями не лишены возможности принести, въ установленномъ порядкѣ,

*) Журн. земск. собр. Московск. губ. 1874 г., т. II, стр. 271.
**) См. газ. *Земство* 1881 г., №№ 22 и 23.

жалобу“ *). Дѣйствительно, право жалобы на дѣйствія предсѣдателя существуетъ, но пользованіе имъ едва ли можетъ привести къ практическимъ результатамъ: предсѣдатель, пользуясь своимъ правомъ, можетъ устранить разсмотрѣніе всякаго вопроса, и хотя бы распоряженіе его сенатомъ было признано неправильнымъ, пріостановленное дѣло все-таки отложится до слѣдующей сессіи, т. е. на годъ, а такая отсрочка равносильна иногда совершенному устраненію. Такъ, въ указанномъ выше случаѣ собраніе могло не согласиться съ предложеніемъ предсѣдателя объ отпускѣ денегъ въ распоряженіе училищнаго совѣта, и школы уѣзда, впредь до рѣшенія дѣла сенатомъ, остались бы безъ средствъ къ существованію.

Въ весьма рѣзкой формѣ выразился протестъ гласныхъ противъ дѣйствій предсѣдателя въ Черниговскомъ губернскомъ земскомъ собраніи. Въ январской сессіи 1879 года, предсѣдателемъ собранія было допущено обсужденіе вопроса объ отвѣтѣ на извѣстное правительственное сообщеніе, напечатанное въ № 186 *Правительственнаго Вѣстника;* затѣмъ, когда коммиссіею былъ изготовленъ докладъ по этому предмету, предсѣдатель призналъ докладъ этотъ не подлежащимъ обсужденію и не допустилъ даже его прочтенія, несмотря на заявленіе членовъ коммиссіи, что „недопущеніе къ прочтенію выработаннаго ими доклада бросаетъ пятно на ихъ дѣятельность и, лишая ихъ способовъ оправдать ее передъ собраніемъ, ставитъ ихъ въ положеніе, въ высшей степени щекотливое для личной чести каждаго изъ нихъ“. Въ чемъ заключались высказанныя коммиссіею мнѣнія, собранію, а съ нимъ вмѣстѣ и всей публикѣ, осталось неизвѣстнымъ. Недовольные дѣйствіями предсѣдателя гласные, въ числѣ 20, оставили собраніе, которое, вслѣдствіе недостаточности состава, должно было закрыться... Столкновеніе Черниговскаго собранія съ его предсѣдателемъ было не первое: „восемь лѣтъ тому назадъ“, заявлялъ гласный Петрункевичъ, „мы испытали подобное же насиліе со стороны нашего предсѣдателя, когда онъ не допустилъ дебатовъ по вопросу о Мглинскомъ и Суражскомъ уѣздахъ. Мы подали жалобу въ сенатъ, и послѣдній призналъ, что мы были правы, что вопросъ подлежалъ нашему обсужденію“ **).

---

*) Указъ отъ апр. 1877 г., № 12,984. „Вѣстн. Ярославск. земства“ 1879 г., № 83—84.

**) Журн. Черниговск. г. з. с. 1879. „Земскій Сборн. Ч. губ.“ 1879 г., №№ 1—4.

Мы привели случаи, въ которыхъ предсѣдатели не преслѣдовали ни личныхъ, ни сословныхъ интересовъ, но нельзя отрицать возможности и того, что права предсѣдателя послужатъ орудіемъ для достиженія цѣлей именно такого рода. Правда, въ отвѣтъ на ходатайство Херсонскаго губернскаго земскаго собранія о недопущеніи совмѣщенія въ одномъ лицѣ должностей предсѣдателя управы и собранія, министръ внутреннихъ дѣлъ указываетъ, что „во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда представляются какія либо обстоятельства, указывающія на возможность не вполнѣ безпристрастнаго отношенія предсѣдателей губернскихъ земскихъ собраній къ разсматриваемымъ въ собраніи дѣламъ, по особымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ министра внутреннихъ дѣлъ, для предсѣдательствованія въ собраніи, съ Высочайшаго соизволенія назначается особое лицо“ *); но, вопервыхъ, это относится только до губернскихъ собраній, гдѣ притомъ предсѣдатель имѣетъ, въ силу своего положенія и самаго состава собраній, менѣе вліянія на гласныхъ, нежели въ уѣздныхъ; а, во вторыхъ, обстоятельства, указывающія на недостатокъ безпристрастности предводителя, едва ли всегда могутъ доходить до центральной власти.

Весьма естественно, что при такихъ условіяхъ, во многихъ земствахъ замѣчается преобладаніе интересовъ крупнаго землевладѣнія, клонящееся къ ущербу большинства уѣзднаго населенія, что потребности массы остаются неудовлетворенными, что наконецъ распредѣленіе земскихъ повинностей совершается неравномѣрно, съ облегченіемъ однихъ классовъ и обремененіемъ другихъ: неравномѣрная раскладка земскихъ сборовъ, болѣе высокое обложеніе крестьянскихъ земель противъ владѣльческихъ **) и, въ осо-

*) „Сборн. Херсонскаго з.“, 1879 г., кн. 2, Земск. хрон., стр. 3.

**) По свѣдѣніямъ о земскихъ сборахъ за 1869—1877 г. оказывается, что земскихъ сборовъ на десятину крестьянской земли приходилось: въ 1869 г.—$10^1/_3$ к., въ 1870 г.—$11^1/_3$ к. (по 28 губ.), въ 1871 г.—$10^3/_5$ к. (по 31 губ.), въ 1872 г.—$11^1/_2$ к., въ 1873 г.—$12^1/_4$ к., 1874 г.—$12^2/_3$ к., 1875 г.—$14^1/_2$ к., 1876 г.—$13^4/_5$ к., 1877 г.—$14^4/_5$ к., (по 32 губ.); за тѣ же года десятина владѣльческой земли платила: $6^1/_2$ к., 7 к., $5^1/_3$ к., $5^2/_3$ к., $5^3/_4$ к., $6^1/_4$ к., $6^2/_5$ к., $6^3/_5$ к. Такимъ образомъ, въ среднемъ выводѣ по всѣмъ губерніямъ, крестьянская десятина, обремененная притомъ казенными платежами, отъ которыхъ свободны частные владѣльцы, несетъ земскихъ сборовъ вдвое и даже болѣе противъ владѣльческой. См. Алексѣенко „Дѣйствующее законодательство о прямыхъ налогахъ“. Спб. 1879. Прилож. II.

бенности, переложеніе большей части натуральныхъ повинностей на однихъ крестьянъ—все это составляетъ обыденныя явленія, возможныя только потому, что въ земскія учрежденія внесена значительная доля сословнаго элемента и что одно сословіе или, вѣрнѣе, одинъ классъ общества, въ силу данной земскимъ учрежденіямъ организаціи, имѣетъ преобладаніе надъ другими.

Въ то время, когда вырабатывалось положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, въ намѣренія законодателя не входило преобразованіе всего общественнаго строя; тогда имѣлись въ виду измѣненія, хотя и коренныя—какъ освобожденіе крестьянъ и мѣстнаго управленія, но все-таки частныя, и потому общей связи между ними установлено не было. Крестьянская реформа получила характеръ реформы сословной, мірское общественное управленіе и даже сельскій судъ сдѣлались сословными, а при такихъ условіяхъ не могла быть достигнута полная всесословность и земскихъ учрежденій. „Вообще“, говоритъ министръ внутреннихъ дѣлъ Валуевъ въ своей запискѣ отъ 26 мая 1863 г., „при составленіи проекта (положенія о земск. учр.) имѣлось въ виду облегчить переходъ отъ нынѣшнихъ учрежденій къ будущимъ, и для сего удержать изъ первыхъ то, что безъ неудобства могло быть удержано, и не устранять безусловно изъ круга законоположеній о земствѣ сословныя начала, сохраняющія свою силу въ другихъ узаконеніяхъ“. Притомъ сохраненіе сословнаго начала, по мнѣнію министра, не могло возбуждать никакихъ опасеній. „Существованіе сословнаго антагонизма и тѣмъ болѣе сословной борьбы въ нашемъ обществѣ — говоритъ онъ въ той же запискѣ — едва ли можетъ быть допущено; это значило бы давать общее значеніе явленіямъ частнымъ и случайнымъ, и искусственно создавать затруднительныя положенія, которыхъ не существуетъ въ дѣйствительности. Нельзя указать ни на одинъ общій фактъ сословнаго антагонизма между землевладѣльцами и крестьянами. Если встрѣчались между ними споры по имущественнымъ интересамъ, то это такой же случай, который можетъ ежедневно возникать между лицами всякихъ сословій, когда ихъ интересы соприкасаются: если въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, въ особомъ положеніи находящихся, есть видимое разъединеніе между землевладѣльцами и крестьянами, то основанія этого положенія не въ различіи сословій, а въ различіи вѣры, народности, языка. Менѣе, нежели гдѣ-либо, можетъ суще-

ствовать сословный антагонизмъ въ дѣлахъ земскихъ, сущность которыхъ заключается въ томъ, что они составляютъ общій земскій интересъ уѣзда или губерніи, безъ всякаго отношенія къ сословнымъ различіямъ“ *). Въ основаніи изложенныя соображенія, конечно, справедливы: сословнаго антагонизма у насъ, дѣйствительно, не существуетъ, но за то несомнѣнно существуютъ интересы отдѣльныхъ сословно-общественныхъ группъ, интересы далеко не общіе всему населенію; таковы, напр., интересы, съ одной стороны, личнаго и, въ особенности, крупнаго, и съ другой—общиннаго землевладѣнія. Такіе различные интересы, само собою разумѣется, существуютъ всегда и вездѣ и борьба между ними вполнѣ естественна; но для того, чтобы борьба эта имѣла правильный исходъ, необходимо, чтобы борящіеся были поставлены въ условія одинаковыя, чтобы ни одна сторона не имѣла перевѣса вслѣдствіе причинъ, внѣ ея лежащихъ. Между тѣмъ въ земскихъ учрежденіяхъ самъ законъ даетъ, какъ мы видѣли, преобладаніе интересамъ крупнаго и, въ частности, дворянскаго землевладѣнія. При такихъ условіяхъ борьба не равна и побѣда, естественно, должна склониться на сторону стоящаго въ болѣе выгодныхъ условіяхъ меньшинства населенія, въ прямой ущербъ большинству.

Сохраненіе, на ряду съ всесословнымъ земствомъ и независимо отъ него, особаго сословнаго управленія, распространяющаго притомъ свою дѣятельность на нѣкоторые предметы, подлежащіе вѣдѣнію земскихъ учрежденій, оказываетъ весьма вредное вліяніе на ходъ земскаго дѣла. Не имѣя на мѣстахъ своихъ земскихъ органовъ, земство, для исполненія всѣхъ своихъ предначертаній, вынуждено дѣйствовать чрезъ посредство чуждыхъ ему властей — полиціи и волостныхъ и сельскихъ управленій, стоящихъ внѣ его вліянія и исполняющихъ многое не такъ, какъ бы то было нужно для успѣха дѣла. Дѣйствовать непосредственно земскія учрежденія не могутъ, частью потому, что это не допускается закономъ (въ отношеніи, напр., натуральныхъ повинностей), частію потому, что уѣздъ составляетъ слишкомъ крупную единицу, представляющую, по мѣстностямъ, много различій и особенностей, услѣдить за которыми центральному уѣздному управленію не представляет-

*) „Труды Ком.“, ч. 2, кн. 1, стр. 7 и 21.

ся никакой возможности. Вслѣдствіе этого земскія учрежденія не имѣютъ твердой почвы и надлежащей связи съ мѣстностью, а это обстоятельство заставляетъ ихъ игнорировать нѣкоторыя изъ важнѣйшихъ ихъ обязанностей. Изъ всѣхъ отраслей земской дѣятельности, наименьшимъ вниманіемъ со стороны земства пользовалось до сихъ поръ общественное призрѣніе, и это потому, что именно въ этомъ дѣлѣ необходимы дѣйствія на мѣстахъ, для чего земскія учрежденія никакихъ способовъ не имѣютъ. Необходимость созданія такихъ мѣстныхъ земскихъ органовъ, черезъ посредство которыхъ земство могло бы узнавать дѣйствительныя мѣстныя потребности и содѣйствовать удовлетворенію послѣднихъ, сознается уже многими земствами и вызываетъ различныя предположенія: одни земскія собранія думаютъ воспользоваться для этой цѣли приходскими попечительствами (напр., Рязанское), другія (Сызранское) пытаются создать мѣстныхъ земскихъ агентовъ, въ лицѣ попечителей и уполномоченныхъ, третьи, наконецъ, ставятъ на очередь вопросъ о реорганизаціи волостнаго управленія, въ видахъ приданія волости характера всесословнаго органа мѣстнаго самоуправленія.

Въ слѣдующихъ статьяхъ мы будемъ разсматривать дѣятельность земскихъ учрежденій. Въ этой послѣдней мы будемъ встрѣчать много отраднаго, но въ то же время встрѣтимся и съ такими фактами, которые прискорбно будетъ заносить на страницы нашей лѣтописи: мы увидимъ, что земскіе дѣятели нерѣдко относятся съ полнѣйшимъ равнодушіемъ къ своей задачѣ, что многіе изъ нихъ преслѣдуютъ исключительно своекорыстныя цѣли, идущія въ разрѣзъ съ интересами большинства, увидимъ, мѣстами, полный застой и мертвенность. Чтобы достойно оцѣнить всѣ эти явленія, какъ отрадныя, такъ и прискорбныя, чтобы выяснить причины, обусловливающія тѣ и другія, мы должны были прежде всего ознакомиться съ тѣмъ положеніемъ, которое создано для земскихъ учрежденій самимъ закономъ, вызвавшимъ ихъ къ жизни, ибо, говоря словами барона М. А. Корфа, „вся дальнѣйшая судьба учрежденія часто зависитъ отъ того, какъ оно вступитъ въ жизнь“.

По мнѣнію того же государственнаго человѣка, „успѣхъ наше-

го мѣстнаго самоуправленія возможенъ только тогда, когда оно будетъ пользоваться общимъ вѣсомъ, когда никто не будетъ уклоняться отъ участія въ земскихъ дѣлахъ и, напротивъ, каждый будетъ желать этого участія, какъ почета. Для сего необходимо, чтобы всѣ знали и поняли, что учрежденія эти не суть исполнительныя канцеляріи, а установленія съ инишіативою и дѣйствительнымъ вліяніемъ въ дѣлахъ. Съ другой стороны, едва-ли желательно также дать новымъ учрежденіямъ, на первое время ихъ существованія, предлогъ, вмѣсто серьозныхъ заботъ объ устройствѣ и усовершенствованіи ввѣренныхъ имъ частей, обратиться къ сѣтованіямъ и раздражительной критикѣ на несовершенство и стѣснительность дѣйствующихъ по этимъ частямъ узаконеній" *)... Насколько условія, признававшіяся главноуправлявшимъ II Отдѣленіемъ Канцеляріи Его Величества необходимыми для обезпеченія успѣха земскихъ учрежденій, выполнены законодателемъ, мы старались разсмотрѣть въ настоящемъ очеркѣ. Изъ приведенныхъ въ немъ данныхъ мы приходимъ къ заключенію, что тѣ задачи, которыя поставили себѣ составители Положенія 1 января 1864 года, остались далеко не выполненными, что земскія учрежденія не получили той „дѣйствительной" и самостоятельной власти въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства, которой признавалось необходимымъ надѣлить ихъ, что въ земскомъ дѣлѣ не устранено признававшееся вреднымъ участіе властей, „различныхъ по своему началу", что „самостоятельное и правильное формированіе общественнаго мнѣнія" въ земскихъ собраніяхъ сдѣлалось невозможнымъ.

Все это, конечно, должно было отразиться на дѣятельности земскихъ учрежденій и отклонить направленіе ея отъ пути, имѣвшагося въ виду въ то время, когда предполагалось „полно и послѣдовательно" развить у насъ „начала мѣстнаго самоуправленія".

---

*) Отношеніе 6 мая 1863 г. Труды коммиссіи, ч. 2, кн. 1, стр. 40.

III.

Общій очеркъ земской дѣятельности. — Причины неудовлетворительнаго хода земскаго дѣла.

„По общему началу, положенному въ основаніи всего преобразованія (земско-хозяйственнаго управленія), сказано въ объяснительной запискѣ къ Положенію о земскихъ учрежденіяхъ, завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній предоставлено самому населенію уѣзда и губерніи, на томъ же основаніи, какъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное—распоряженію самого общества. Въ этомъ отношеніи теоретическія начала и положенія права согласуются съ историческимъ опытомъ и съ хозяйственными практическими соображеніями: никто не можетъ усерднѣе и заботливѣе вести хозяйственное дѣло, какъ тотъ, кому оно принадлежитъ, никто такъ не чувствуетъ послѣдствій дурныхъ распоряженій и не несетъ за нихъ такой матеріальной отвѣтственности, какъ самъ хозяинъ".

Какъ ни справедливо само по себѣ послѣднее положеніе, но дѣятельность земскихъ учрежденій представляетъ не мало фактовъ, по видимому, его опровергающихъ. Слѣдя за ходомъ земскаго дѣла, очень часто, то тутъ, то тамъ, встрѣчаешь постановленія собраній, очевидно, противныя интересамъ массы населенія; мѣстами замѣчаешь, что вся дѣятельность земства направляется, главнымъ образомъ, на удовлетвореніе интересовъ меньшинства, между тѣмъ, какъ нужды большинства совершенно игнорируются. Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, напр., земство почти совершенно воздерживается отъ участія въ расходахъ на народное образованіе. Такъ на 1877 годъ было ассигновано на этотъ предметъ: въ Кишиневскомъ уѣздѣ 650 руб. (при общей суммѣ расходовъ въ 74.975 р.), въ Одоевскомъ, Тульской губ., 300 р. (при 28.410 р.), въ Сычевскомъ, Смоленской губ., и Зміевскомъ, Харьковской, по 100 р. (въ первомъ сумма расходовъ—36.070 р., въ послѣднемъ—33.681 р.). Въ другихъ уѣздахъ суммы, ассигнуемыя на народное образованіе, расходуются главнымъ образомъ на содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній, недоступныхъ крестьянству, и на разныя стипендіи и пособія. Въ томъ же 1877 году было ассигновано:

	на нар. шк.	на средн. уч. зав. и пр.
въ Корочанскомъ у.	3.770 р.	13.125 р.
„ Брянскомъ „	4.600 „	20.563 „
„ Рославльскомъ „	998 „	2.000 „
„ Евпаторійскомъ „	1.000 „	2.300 „
„ Мелитопольскомъ	9.750 „	14.110 „
„ Ахтырскомъ „	2.010 „	3.510 „
„ Богодуховскомъ „	1.240 „	2.190 „
„ Изюмскомъ „	7.753 „	8.752 „
„ Суражскомъ „	1.585 „	4.050 „

Въ этихъ уѣздахъ расходы на содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній значительно превышаютъ ассигновки на народныя школы, а въ Сычевскомъ и Зміевскомъ уѣздахъ ими поглощается вся скудная сумма (100 р.), отпускаемая на народное образованіе.

На ряду съ этими уѣздами встрѣчаются такіе, въ которыхъ на среднія учебныя заведенія ассигнуется менѣе, нежели на народныя школы, но отношеніе между тѣми и другими расходами едва ли соотвѣтствуетъ взаимному отношенію различныхъ классовъ населенія и степени участія ихъ въ несеніи земскаго обложенія. Въ смѣтахъ 1877 года мы встрѣчаетъ слѣдующія назначенія: *)

	на нар. шк.	на средн. уч. зав.
въ Рыльскомъ у.	4.400 р.	4.000 „
„ Серпуховскомъ „	12.000 „	11.233 „
„ Сѣвскомъ „	10.000 „	7.000 „
„ Егорьевскомъ „	3.900 „	3.000 „
„ Сызранскомъ „	7.200 „	5.670 „
„ Ѳеодосійскомъ „	5.300 „	5.000 „
„ Темниковскомъ „	16.765 „	12.325 „
„ Златоустовскомъ	15.525 „	13.136 „

Здѣсь расходы на народныя школы и среднія учебныя заведенія дѣлятся почти поровну и такое раздѣленіе ихъ можетъ казаться справедливымъ; но не слѣдуетъ упускать изъ вида, что населеніе, пользующееся начальною школою, своею численностью въ нѣсколько разъ превосходитъ тѣ сословія, которымъ доступно среднее учебное заведеніе, и потому его нужды должны быть удовлетворяемы прежде всего; между тѣмъ, чѣмъ большая часть скудныхъ средствъ земства отчисляется на нужды другихъ сословій, тѣмъ

*) Свѣдѣнія объ ассигновкахъ на народное образованіе заимствованы изъ помѣщенныхъ въ „Земскомъ Ежегодникѣ за 1877 г.“ вѣдомостей о земскихъ расходахъ.

въ болѣе слабой степени могутъ получить удовлетвореніе потребности массы. Неравномѣрность эта окажется тѣмъ значительнѣе, если принять въ соображеніе, что на содержаніе среднихъ учебныхъ заведеній платятъ на одинаковомъ основаніи съ другими сословіями и крестьяне, которымъ, сколько намъ извѣстно, нигдѣ не дѣлается никакихъ облегченій въ этомъ отношеніи. Исключеніе составляетъ земство Муромскаго уѣзда, Владимірской губ., которое, назначивъ мѣстному реальному училищу ежегодное пособіе въ размѣрѣ 4.370 р., отнесло изъ этой суммы на долю сельскихъ обществъ только 955 р. 20 к., или менѣе $^1/_4$, остальные же взимаетъ съ имуществъ частныхъ владѣльцевъ въ городѣ и уѣздѣ *).

Мы не будемъ, конечно, отрицать необходимости и важности средняго образованія, но мы утверждаемъ, что въ настоящее время, когда, говоря словами поэта,

Другъ человѣчества печально замѣчаетъ
Вездѣ невѣжества губительный позоръ,

когда громадное большинство сельскаго населенія лишено средствъ къ усвоенію даже простой грамотности, заботы земства въ дѣлѣ народнаго образованія должны быть обращены преимущественно на образованіе начальное, на развитіе народной школы, доступной и необходимой для низшихъ классовъ населенія, какъ сельскаго, такъ и городскаго. На сколько необходима самая энергическая дѣятельность въ этомъ направленіи, видно изъ свѣдѣній, доставленныхъ министерству народнаго просвѣщенія директорами народныхъ училищъ. Изъ 32 земскихъ губерній, о которыхъ доставлены свѣдѣнія, только въ трехъ число дѣтей 7—13 лѣтняго возраста, посѣщающихъ, или посѣщавшихъ школу, превышаетъ одну треть общаго числа дѣтей этого возраста: въ Казанской, гдѣ большинство дѣтей—магометанъ знакомы съ арабскою грамотою, оно составляетъ $46,_2\%$, а безъ магометанъ $36,_1\%$; въ Бессарабіи, гдѣ въ нѣмецкихъ и болгарскихъ колоніяхъ всѣ дѣти школьнаго возраста или учатся въ школахъ, или грамотны, оно достигаетъ 40%, и въ Ярославской губерніи—$37,_5\%$. За тѣмъ въ 7 губерніяхъ число учащихся и грамотныхъ составляетъ отъ 20 до 30%, въ пяти—отъ 15 до 20%, въ девяти—отъ 10 до 15%, въ восьми—менѣе

*) „Владимірскій З. Сборникъ“ 1880, № 2. Смѣта Муромскаго у. на 1880 г., стр. 22.

10%, въ томъ числѣ въ Костромской — только 4,4% *). Такимъ образомъ, въ двухъ третяхъ губерній, о которыхъ имѣются свѣдѣнія, безъ образованія остаются болѣе ³/₄ дѣтей учебнаго возраста....

Обращаясь далѣе къ разсмотрѣнію земскихъ смѣтъ, наблюдатель поражается отсутствіемъ, или крайней недостаточностью ассигновокъ на удовлетвореніе другой насущной потребности низшихъ классовъ—на призрѣніе неимущихъ. Изъ 327 губернскихъ и уѣздныхъ смѣтъ, помѣщенныхъ въ „Земскомъ Ежегодникѣ за 1877 годъ“, назначеніе на этотъ предметъ встрѣчается только въ 70, но и тутъ оно падаетъ въ одной смѣтѣ до ничтожной цифры— 24 р. По размѣрамъ ассигновокъ, смѣты эти распредѣляются такъ:

отъ	24	р.	до	100	р.	назначено	по	7	смѣтамъ,
„	100	„	„	300	„	„	„	14	„
„	300	„	„	500	„	„	„	14	„
„	500	„	„	1.000	„	„	„	19	„
„	1.000	„	„	2.000	„	„	„	9	„
„	2.000	„	„	5.000	„	„	„	3	„
„	5.000	„	„	10.000	„	„	„	4	„

Оправданіемъ такой скупости земства въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія можетъ служить то обстоятельство, что забота о неимущихъ возложена закономъ на сельскія и городскія общества; но кому не извѣстно, что, при крайней бѣдности большинства сельскихъ обществъ, при крайнемъ обремененіи ихъ разнаго рода сборами и повинностями, выполненіе этой обязанности для нихъ едва ли посильно?

И дѣйствительно, для призрѣнія неимущихъ крестьянъ въ большинствѣ случаевъ мѣръ никакихъ не принимается. По свѣдѣніямъ, напр., собраннымъ въ 1878 году въ Московскомъ уѣздѣ мѣстнымъ

---

*) Отъ 20 до 30% имѣютъ губерніи: Пензенская (28), Олонецкая (27,3), Владимірская (25), 4 уѣзда Петербургской (22,1), Екатеринославская (21,3), Новгородская (21), Воронежская (20,8); отъ 15 до 20%: Таврическая и Тульская (по 20), Симбирская (16,1), Орловская (16), Пермская (15,4); отъ 10 до 15%: Московская (15), Рязанская (14,3), Курская (13), Херсонская и Тверская (по 12), Вологодская (11,[illegible]), Черниговская (11), Вятская (10,9), Харьковская (10); менѣе 10%: Уфимская (9,[illegible]), Саратовская (9,4) Псковская (9), Нижегородская (8,[illegible]), Самарская (7,9), Тамбовская (7,[illegible]), Полтавская (7). О Калужской губ. и области Донскаго войска свѣдѣній нѣтъ. См. „Матеріалы по вопросу о введеніи обязательнаго обученія въ Россіи“, т. 1. Спб. 1880, стр. 1—26.

уѣзднымъ исправникомъ, оказалось, что „не только никакихъ мѣръ къ прекращенію нищенства ни кѣмъ не принимается, но даже число нищихъ не извѣстно“. Между тѣмъ, число неимущихъ, нуждающихся въ призрѣніи, хотя и не особенно значительно по отношенію къ общему числу населенія, но далеко не ничтожно. Какъ видно изъ именныхъ списковъ, доставленныхъ приходскими священниками, въ Московскомъ уѣздѣ „проживаетъ достаточное число лицъ больныхъ и увѣчныхъ, не могущихъ содержать себя собственными трудами“. Въ 93 приходахъ, изъ которыхъ доставлены свѣдѣнія, оказалось до 159 лицъ разнаго возраста, совершенно неспособныхъ къ труду по болѣзни, не считая съумасшедшихъ, или по причинѣ увѣчья; изъ этихъ лицъ 51 не имѣютъ никакихъ средствъ къ существованію и питаются милостыней *). Въ Вологодскомъ уѣздѣ, какъ видно изъ отчетовъ мѣстной уѣздной управы за 1870—1875 года, число нищихъ колеблется между 266 (въ 1872 г.) и 400 (1874 г.), причемъ отъ $22,_2$ до 52% ихъ относятъ къ числу „хотя и бѣдныхъ, но могущихъ прокормиться заработками“ и „нищихъ по ремеслу“; затѣмъ всѣ остальные (которыхъ въ 1871 году насчитывалось 251, въ 1872 г.—127, въ 1873 г.—323, въ 1874 г.—314, въ 1875 г.—253) отмѣчены, какъ „по старости лѣтъ, слабости здоровья и совершенной бѣдности не имѣющіе средствъ къ пропитанію“, или какъ „старые, слабые и бѣдные, не могущіе получать пропитаніе отъ родственниковъ“. Двѣ послѣднія группы во всякомъ случаѣ заслуживаютъ вниманія и заботливости, тѣмъ болѣе, что въ числѣ ихъ есть много безземельныхъ дворовыхъ людей и отставныхъ солдатъ, но „до сихъ поръ (1875 г.), говоритъ управа, земство противъ нищества принимало мѣры только, такъ сказать, карательныя, а именно: давало знать во всѣ волостныя правленія о всѣхъ существующихъ законахъ противъ нищенства; лицъ же, у которыхъ нищенство сдѣлалось ремесломъ, предлагало волостнымъ правленіямъ представлять къ мировымъ судьямъ“ **). Въ Кременчугскомъ уѣздѣ, по собраннымъ въ 1878 году свѣдѣніямъ, оказалось нищихъ 121; „большая часть ихъ, говоритъ управа, крестьяне, просятъ мило-

*) Докладъ Московской у. з. у. по общественному призрѣнію. Журн. М. у. з. с. 1878 г.

**) Отчетъ Вологодской у. з. у. за 1874/5 г., стр. 53.

стыню за неимѣніемъ средствъ къ жизни и невозможностью заниматься работой, вслѣдствіе дряхлости, увѣчья или болѣзненнаго состоянія". Общества, къ которымъ принадлежатъ эти лица, не могутъ, по свидѣтельству управы, содержать ихъ, почему управа, на запросъ правительства, высказала мнѣніе, что „единственнымъ исходомъ" для уничтоженія нищенства было бы—„обязать земство", а не общества, содержать дряхлыхъ, калѣкъ и слабыхъ *). Въ ожиданіи такого „обязательства" Кременчугское земство въ дѣлѣ призрѣнія не дѣлаетъ, кажется, ничего; по крайней мѣрѣ, управа, представляя приведенныя свѣдѣнія, никакихъ мѣръ не предлагаетъ.

Народное здравіе гораздо болѣе, нежели общественное призрѣніе, пользуется расположеніемъ и попеченіемъ земства, но и въ этой отрасли для удовлетворенія нуждъ большинство сдѣлало еще очень немного. Въ Тамбовской губ., напр., при двухмилліонномъ населеніи, одинъ врачъ приходится на 80 тыс. жителей, а въ Рязанской есть два уѣзда, гдѣ одинъ врачъ приходится на 120—130.000 жит. **). Въ Борзенскомъ уѣздѣ, Черниговской губ., „1/3 населенія пользуется почти возможною медицинскою помощью, а 2/3 его почти не пользуются, такъ какъ число пользуемыхъ больныхъ, причисленныхъ къ окружному пункту, относится къ больнымъ, живущимъ въ этомъ пунктѣ, какъ 1 : 20" ***). Не смотря на такую недостаточность существующей врачебной помощи, нѣкоторыя земства обставляютъ пользованіе этой помощью условіями, которыя дѣлаютъ ее малодоступной для бѣднѣйшихъ обывателей. Такъ напр. въ 1877 году Переславское, Владимірской губ., земское собраніе постановило „взысканіе 5-копѣечнаго сбора за медикаменты продолжать по прежнему, распространивъ эту мѣру и на отпускъ лѣкарствъ фельдшерами"; Рыльское, Курской губ., установило плату за лѣкарства до 10 к.; Сергачское, Нижегородской губ., опредѣлило „взимать при выдачѣ рецепта по 10 к., отпуская платящимъ земскій налогъ лѣкарства въ аптечной посудѣ"; Рузское, Московской губ., постановило „при подачѣ пособія амбуляторнымъ больнымъ изъ жителей гор. Рузы за совѣтъ

*) Отчетъ Кременчугской у. з. у. за 1878 г., стр. 123.

**) „Вѣстникъ Ярославскаго земства" 1879, № 87—88, статья д-ра Орлова, стр. 49.

***) „Земскій Ежегодникъ" за 1877 г., № 1979.

и лѣкарство взимать ту же плату, какъ и съ лицъ земства, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы на рецептѣ доктора имѣлась надпись „для бѣднаго"; Островское, Псковской губ., установило „плату въ 30 к. за каждую лѣкарственную помощь" *); Рыльское собраніе рѣшило „взыскивать въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ волостныхъ оспопрививателей, 10 к. съ привитаго фельдшеромъ ребенка", и т. д. Установленіе платы за совѣтъ и лѣкарство, хотя бы и въ ничтожномъ размѣрѣ, при бѣдности большинства сельскаго населенія, уменьшаетъ число обращающихся за помощью къ земскимъ врачамъ, а высокая плата за лѣченіе, установленная въ городскихъ земскихъ больницахъ, составляетъ главную причину, почему крестьяне не пользуются этими заведеніями. По словамъ гласнаго Смоленскаго губернскаго собранія А. П. Энгельгардта,

„лѣчатся въ больницѣ (Смоленской земской) преимущественно люди бѣдные, не имѣющіе средствъ лѣчиться на дому, а для такихъ лицъ платить за лѣченіе по 25 коп. въ сутки, или 90 р. въ годъ, совершенно не подъ силу. Правда, по закону, за несостоятельныхъ больныхъ, принадлежащихъ къ крестьянскимъ или мѣщанскимъ обществамъ, плата за лѣченіе должна быть уплачена обществами, но на практикѣ взыскать что-нибудь съ общества почти невозможно, а продается послѣднее достояніе лѣчившагося и его семьи, такъ что лѣченіе въ больницѣ ведетъ, обыкновенно, къ раззоренію семьи лѣчившагося. Зная такимъ образомъ, къ какимъ тяжелымъ послѣдствіямъ ведетъ продолжительное лѣченіе въ больницѣ, больные являются въ больницу лишь въ крайнемъ случаѣ и большею частію уже тогда, какъ болѣзнь получила такое развитіе, что съ трудомъ поддается лѣченію. Съ другой стороны, чуть больной почувствовалъ облегченіе, онъ спѣшитъ уже, не вполнѣ оправившись, выписаться изъ больницы и, конечно, снова заболѣваетъ. Такимъ образомъ, плата за лѣченіе имѣетъ крайне вредное вліяніе на успѣхъ самаго лѣченія".

Собраніе, „признавая въ принципѣ необходимость безплатнаго лѣченія, но въ то же время не имѣя въ виду точныхъ цифровыхъ данныхъ, на сколько отяготится земскій бюджетъ отмѣною платы за лѣченіе, большинствомъ 17 голосовъ противъ 14, не признало возможнымъ немедленно осуществить предложеніе г. Энгельгардта во всемъ его объемѣ, а постановило пользовать безплатно умалишенныхъ и поручить управѣ представить будущему собранію точныя свѣдѣнія и цифровыя данныя по возбужденному вопросу **).

---

*) Тамъ же, №№ 1797, 1862, 1877, 1882, 1918.

**) Журналы XIV очер. Смоленскаго г., з. с., январь 1879 г., стр. 151 и сл.

Съ еще большимъ равнодушіемъ относятся земскія собранія къ вопросу объ улучшеніи и поддержаніи народнаго хозяйства; по крайней мѣрѣ изъ 327 смѣтъ 1877 года только въ 93, или 28,4%, встрѣчаются ассигновки на „мѣры, содѣйствующія успѣхамъ народнаго хозяйства и его охраненію", но и эти ассигновки не отличаются особенной щедростью.

По 15	смѣтамъ	назначено	отъ	37	руб. до	100 р.
„ 26	„	„	„	100	„ „	200 „
„ 29	„	„	„	200	„ „	500 „
„ 8	„	„	„	500	„ „	1000 „
„ 8	„	„	„	1000	„ „	2000 „
„ 2	„	„	„	2000	„ „	3000 „
„ 3	„	„	„	3000	„ „	4000 „

и только по одной (Тверскаго уѣзда) назначено 8.400 р.

Всѣ приведенныя данныя свидѣтельствуютъ, что многія изъ существенныхъ нуждъ народныхъ или совсѣмъ не обращаютъ на себя вниманія лицъ, завѣдывающихъ земскимъ хозяйствомъ или, можетъ быть, намѣренно оставляются неудовлетворенными. Но, кромѣ неудовлетворенія тѣхъ или другихъ нуждъ, земскія собранія иногда прямо посягаютъ на интересы нѣкоторыхъ классовъ мѣстнаго общества, нанося имъ прямой ущербъ своими распоряженіями. На первомъ планѣ въ этомъ отношеніи стоитъ неуравнительность раскладки земскихъ повинностей, въ большинствѣ случаевъ большею своею частью ложащихся на податныя сословія. Не смотря на безпрестанное повтореніе въ земскихъ собраніяхъ стереотипной фразы, что „въ земствѣ не должно быть мѣста сословной розни", что „земскія учрежденія, какъ всесословныя, должны въ равной мѣрѣ заботиться объ удовлетвореніи нуждъ всего населенія", представители сословій привиллегированныхъ всегда умѣютъ устроить дѣло такъ, что при кажущейся уравнительности раскладокъ большая часть земскихъ сборовъ падаетъ именно на сословія податныя.

„Что налоги распредѣляются неравномѣрно и падаютъ всею тяжестью исключительно только на одно сословіе—крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости,—заявлялъ гласный Н. Н. Лосевъ Ростовскому уѣздному земскому собранію въ сессіи 1879 г.,—явнымъ доказательствомъ этого служитъ проектъ раскладки налога на 1880 годъ. Тамъ оцѣнка имѣній, подлежащихъ налогу, сдѣлана такъ: 1) земли, принадлежащія лицамъ неподатнаго сословія, оцѣнены по 10 р. за десятину, съ платежемъ по 11 к.; 2) собственная земля крестьянъ по 12 р., съ платежемъ по 13 к.; 3) надѣльная земля, т. е. земля временно-

обязанныхъ крестьянъ, по 16 р., съ платежемъ 20 к.; 4) казенные лѣса и земли по $7^1/_2$ р., съ платежемъ 8 коп.; 5) рыбныя ловли $4^1/_2$ р., съ платежемъ 5 к. Благодаря такой оцѣнкѣ земли, крестьяне, вышедшіе изъ крѣпостной зависимости, должны будутъ заплатить въ 1880 году до 35.000 р., т. е. почти половину всего налога, предположеннаго на 1880 годъ *).

Съ совершенно тождественными явленіями встрѣчаемся мы въ раскладкахъ земскихъ сборовъ по Владимірской губерніи на 1880 годъ **).

Изъ этихъ раскладокъ оказывается, что по губернской разцѣнкѣ изъ 13 уѣздовъ губерніи только въ одномъ, Судогодскомъ, земли крестьянскія и владѣльческія оцѣнены почти одинаково; въ остальныхъ же первыя оцѣнены выше послѣднихъ вдвое, втрое и даже почти вчетверо, и это не смотря на то, что по нѣкоторымъ уѣзднымъ раскладкамъ отношенія оказываются совершенно обратными. Такъ, по Шуйскому уѣзду губернская раскладка опредѣляетъ цѣнность крестьянскихъ земель въ $5,_8$ р., а владѣльческихъ—въ 3 р., уѣздная же, наоборотъ, цѣнитъ крестьянскую десятину въ 10 р., а владѣльческую—въ $31,_3$ р. (107.204 дес. оцѣнены въ 3.364.135 р.), не смотря на низкую оцѣнку нѣкоторыхъ угодій: такъ, 15.481 дес. лѣсныхъ зарослей и кустарника оцѣнены по 7 р. 50 коп., а 22.221 дес. поруби—по 2 р. 50 к. Но поземельными

*) „Журналъ Ростовскаго у. з. с. 1879 г., стр. 82. Вѣстникъ Яросл. з. 1880“, № 91—92.

**)

Уѣзды:	Крестьянскія земли: колич. дес.	Крестьянскія земли: цѣнность. руб.	Владѣльческ. колич. дес.	Владѣльческ. цѣнность руб.	Сред. оцѣн. десят. крест. руб.	Сред. оцѣн. десят. влад. руб.	Во ск. разъ крест. зем. оцѣн. выше владѣльч.
Владимирскій.	166.632	3.038.241	53.949	509.332	18,2	9,4	1,9
Суздальскій.	142.499	2.413.250	74.152	352.539	16,9	4,7	3,5
Шуйскій . . .	122.838	717.214	107.204	326.627	5,8	3,0	1,9
Ковровскій. .	193.241	2.394.588	118.959	431.027	12,3	3,6	3,4
Вязниковскій.	133.826	1.715.816	100.975	596.146	12,8	5,9	2,1
Гороховецкій.	176.632	2.363.117	88.484	556.364	13,3	6,2	2,1
Муромскій. .	130.158	1.840.514	73.866	501.251	14,1	6,7	2,1
Меленковскій.	195.775	2.217.534	154.029	740.479	11,3	4,8	2,3
Судогодскій. .	165.870	1.059.417	236.062	1.299.785	6,3	5,5	1,1
Покровскій. .	187.425	1.943.655	146.771	412.082	10,3	2,8	3,6
Александров.	162.937	1.709.184	81.127	332.544	10,4	4,0	2,6
Переславск. .	143.718	1.662.492	117.864	540.259	11,5	4,5	2,5
Юрьевскій . .	141.399	2.857.777	109.361	965.812	20,2	8,8	2,3

„Владимірскій земскій сборникъ“ 1880 г., № 2.

сборами не ограничивается участіе крестьянъ въ отправленіи денежныхъ земскихъ повинностей: крестьяне платятъ и за другія принадлежащія имъ имущества, и эти послѣднія нерѣдко оцѣниваются тоже выше соотвѣтственныхъ имуществъ, принадлежащихъ владѣльцамъ другихъ сословій. Такъ, напр., по Муромскому уѣзду обложены земскимъ сборомъ на 1880 годъ 16 трактирныхъ и питейныхъ заведеній, принадлежащихъ частнымъ владѣльцамъ, съ общей цѣнностью 12.800 р. и 82 такихъ же заведенія, принадлежащихъ сельскимъ обществамъ, съ цѣнностію 153.810 р.; средняя цѣнность первыхъ, такимъ образомъ, равняется 800 р., а послѣднихъ $1875_{,7}$ р., или въ 2,3 раза болѣе. Очень возможно, что крестьянскія заведенія, вслѣдствіе мѣстныхъ условій, напр. по нахожденію ихъ въ торговыхъ селахъ и т. п., представляютъ высшую, сравнительно съ владѣльческими, доходность, но въ отношеніи цѣнности столь рѣзкое различіе едва ли возможно.

Земскія смѣты и раскладки представляютъ, обыкновенно, слишкомъ недостаточно данныхъ для опредѣленія общей суммы земскаго сбора, падающей на крестьянское сословіе, такъ какъ въ нихъ не указывается распредѣленіе облагаемыхъ имуществъ, кромѣ земель, по сословіямъ владѣльцевъ. Исключеніе въ этомъ отношеніи составляетъ Муромская раскладка, которая и можетъ дать нѣкоторыя указанія. Изъ общей суммы сбора на 1880 годъ по Муромскому уѣзду падаетъ: на земли казны, удѣла и города—555 р. 72 к., частныхъ владѣльцевъ—5.124 р. 61½ к. и сельскихъ обществъ—18.577 р. 54¼ к.; съ имуществъ въ гор. Муромѣ—8.478 р. 36½ к.; съ разныхъ имуществъ въ уѣздѣ: принадлежащихъ сельскимъ обществамъ—2.649 р. 18 к. и разнымъ владѣльцамъ—3.228 р. 75 к. Слѣдовательно, изъ 38.614 р. 17¼ к. окладнаго сбора уплачивается крестьянскими обществами 21.226 р. 72¼ к., или $54_{,9}$%; если же принять въ соображеніе, что большинство промышленныхъ заведеній (вѣтреныхъ мельницъ, кузницъ, масло- и шерстобоенъ, постоялыхъ дворовъ и проч.) принадлежитъ также крестьянамъ, то количество уплачиваемаго этимъ сословіемъ земскаго сбора окажется еще выше. Нѣкоторыя земства въ обложеніи крестьянскихъ имуществъ идутъ еще далѣе, привлекая къ платежу налога даже крестьянскія жилыя помѣщенія, и эта мѣра, проводимая иногда подъ предлогомъ облегченія земельнаго обложенія, въ интересахъ будто бы крестьянъ,

ведетъ за собою, конечно, еще большее обремененіе крестьянъ и облегченіе владѣльцевъ. Въ 1869 году, напр., Подольское, Московской губ., уѣздное собраніе ввело налогъ на жилыя строенія, въ тѣхъ видахъ, чтобы понизить обложеніе земель. Мѣра эта, по словамъ предсѣдателя уѣздной управы, должна была привести къ тому, что „размѣръ нынѣшняго налога на земли крестьянскихъ обществъ, сложенный съ тѣмъ, что имъ придется платить при обложеніи жилыхъ строеній, будетъ на 800 р. менѣе того налога, который платили крестьяне безъ привлеченія жилыхъ строеній къ обложенію“ *). Приведенная мѣра преслѣдовала такимъ образомъ самую благую цѣль—пониженіе лежащихъ на крестьянахъ платежей; между тѣмъ на дѣлѣ вышло иначе.

„Земское собраніе,—говоритъ г. Орловъ,—утвердило проектъ управы, предложившей облагать жилыя помѣщенія по числу квадратныхъ саженъ. Управа произвела самыя тщательныя измѣренія всѣхъ жилыхъ помѣщеній уѣзда, вычислила общее количество квадратныхъ саженъ жилыхъ строеній по каждому селенію и въ новыхъ окладныхъ листахъ стала писать уже двѣ суммы сборовъ—съ земли и съ строеній. Однако практика не оправдала предположеній управы: при мірскихъ раскладкахъ та и другая сумма сборовъ нисколько не различаются и разверстываются между отдѣльными дворами совершенно на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и всѣ другіе платежи, т. е. по числу тягловыхъ душъ, или земельныхъ надѣловъ, значащихся за каждымъ дворомъ. Домохозяинъ, имѣющій избу въ 20 кв. саж., и домохозяинъ, у котораго квадратная площадь избы не превышаетъ 6 саж., наконецъ, домохозяинъ, у котораго совсѣмъ нѣтъ избы, несутъ придуманный управою налогъ со строеній совершенно въ одинаковыхъ размѣрахъ, если за тѣмъ, другимъ и третьимъ домохозяиномъ, по мірской раскладкѣ числится одинаковое количество окладныхъ душевыхъ надѣловъ. Слѣдовательно, налогъ падаетъ исключительно на мірскую землю, и „безъ того весьма обремененную“, какъ выразилась управа. Впрочемъ, это относится лишь къ крестьянскимъ обществамъ, что же касается до частныхъ землевладѣльцевъ, то, безъ сомнѣнія, налогъ на ихъ землю понизился, такъ какъ крестьянскихъ избъ числится въ уѣздѣ болѣе 10 тыс., а обложенныхъ строеній частныхъ землевладѣльцевъ, у которыхъ земли почти столько же, сколько и у крестьянскихъ обществъ, наберется не болѣе 500“ **).

Такимъ образомъ, мѣра, проводившаяся во имя блага крестьянъ, обратилась на пользу однихъ частныхъ владѣльцевъ.

Неравномѣрность оцѣнки земель крестьянскихъ и владѣльческихъ мотивируется обыкновенно тѣмъ соображеніемъ, что во владѣніи сельскихъ обществъ находятся земли, вполнѣ удобныя и на-

*) „Журналы у. з. с. Московской губ. 1869 г.“ т. III, стр. 345.

**) „Сборникъ стат. свѣд. по Московской губ.“ т. IV, вып. I, стр. 182.

и болѣе цѣнныя, каковы усадебныя и пахотныя, за владѣльцами же остались лѣса, почти повсемѣстно истребленные, пастбища и перелоги, вообще, земли запольныя, неспособныя приносить сколько-нибудь значительный доходъ. Соображеніе это, повидимому, вполнѣ справедливое, падаетъ при сопоставленіи его съ фактами, представляемыми дѣйствительностью. Малоземелье, которымъ страдаютъ крестьяне во многихъ мѣстностяхъ, заставляетъ ихъ арендовать помѣщичьи земли, нерѣдко за весьма высокую цѣну и вслѣдствіе этого, доходность помѣщичьихъ земель оказывается выше доходности крестьянскихъ. Изъ свѣдѣній, помѣщенныхъ въ статистическомъ „Сборникѣ“ Московскаго земства, мы узнаемъ, напр., что въ Подольскомъ уѣздѣ средняя арендная цѣна десятины крестьянской земли оказывается ниже средней же арендной цѣны земель частныхъ владѣльцевъ на 34,6%; въ Серпуховскомъ эта разница составляетъ 43%; въ Верейскомъ—51%; въ Рузскомъ—40,3%; въ Звенигородскомъ цѣна крестьянской земли тоже ниже, чѣмъ владѣльческой, также, какъ и въ Можайскомъ, гдѣ средняя цѣна земель перваго рода составляетъ 1 р. 20 к., тогда какъ земли частныхъ владѣльцевъ, притомъ низшаго качества, отдаются, среднимъ числомъ, по 1 р. 35 к. за десятину. Не смотря на такую разницу, въ Звенигородскомъ уѣздѣ, по свидѣтельству „Сборника“, на каждую десятину земли, отведенной въ надѣлъ, земскій сборъ ложится десятью копѣйками, а на каждую десятину земли, принадлежащей частнымъ лицамъ, восемью копѣйками. Такая неравномѣрность происходитъ отъ подраздѣленія земель на три категоріи, при чемъ на крестьянскія земли приходится больше земель 1 и 2 категорій, такъ какъ къ этимъ категоріямъ относятся пахотныя и покосныя земли. Что же касается строеваго и дровянаго лѣса, а также выгона и кустарника, то всѣ этого рода земли отнесены къ землямъ третьей категоріи, тогда какъ большинство этихъ земель арендуется подъ покосы и пастбища за цѣну, высшую противъ земель, состоящихъ въ крестьянскомъ надѣлѣ. Совершенно тѣ же пріемы практикуются и въ Можайскомъ уѣздѣ, приводя къ совершенно тѣмъ же результатамъ, т. е. къ обложенію крестьянской десятины десятью копѣйками, а владѣльческой — только восемью *).

*) „Сборникъ“ т. II, отд. I, стр. 112 и слѣд.

Указанные пріемы практикуются въ уѣздахъ не одной Московской губерніи; они встрѣчаются повсемѣстно.

„Мы знаемъ, говоритъ г. Воейковъ, только одинъ примѣръ — Зеньковскій уѣздъ Полтавской губерніи, гдѣ сословное стремленіе проявилось въ пользу крестьянъ. Гораздо чаще примѣры противоположнаго стремленія, и это послѣднее, т. е. стремленіе къ возможно-меньшему обложенію владѣльческихъ земель, проявляется въ самыхъ разнообразныхъ видахъ, гораздо болѣе утонченныхъ и замаскированныхъ, чѣмъ упомянутая выше зеньковская раскладка. Изъ наиболѣе употребительныхъ въ этомъ отношеніи способовъ укажемъ слѣдующіе: 1) наложеніе почти всего земскаго сбора на дома сельскихъ обывателей, причемъ понятно, что наибольшая доля налоговъ падаетъ на крестьянъ; самый рѣзкій примѣръ въ этомъ отношеніи представляетъ Кременчугскій уѣздъ, гдѣ болѣе $4/5$ земскаго сбора было такимъ способомъ переложено на крестьянъ; 2) наложеніе разныхъ процентовъ обложенія на владѣльческія и крестьянскія земли; 3) отнесеніе всей земли въ уѣздѣ къ нѣсколькимъ разрядамъ, при чемъ владѣльческія земли оказываются преимущественно въ низшихъ разрядахъ, крестьянскія въ высшихъ. Это, къ сожалѣнію, наиболѣе распространенный способъ“. *)

Приведенные выше факты о доходности земель владѣльческихъ и крестьянскихъ опровергаютъ положеніе, будто бы первыя менѣе доходны, нежели послѣднія; а при такихъ условіяхъ обложеніе крестьянской земли въ размѣрѣ, превышающемъ обложеніе земли владѣльческой, представляется крайней несправедливостью. Но если бы даже доходность или цѣнность крестьянской земли были, дѣйствительно, нѣсколько выше, нежели доходность и цѣнность земель помѣщичьихъ, то и въ такомъ случаѣ земли эти, при обложеніи земскими сборами, имѣли бы несомнѣнное право на снисхожденіе, въ виду того, что на нихъ лежитъ масса платежей, которыхъ не несутъ земли владѣльческія, и которыя нерѣдко не только поглощаютъ, но и превосходятъ весь поземельный доходъ. Въ Тверской губ., напр., средняя доходность десятины земли равняется 1 р. 62 к., а среднее количество уплачиваемыхъ крестьянами сборовъ—выкупныхъ, оброчныхъ, податей, мірскихъ и земскихъ, составляетъ на десятину 2 р. 7 к., такъ что „сумма всѣхъ повинностей, лежащихъ на средней десятинѣ надѣльной земли, превышаетъ доходность ея на 45 к., а такъ какъ средній надѣлъ одной души состоитъ изъ 4,46 десят., средній же надѣлъ одной семьи изъ 10,86 десят., то падающая на каждую

*) Воейковъ. Земскія раскладки, изъ „Русскаго Вѣстника“.

душу разница между доходностью и платежами простирается до 2 р., а на семью до 5 р." Въ иномъ положеніи находится частная земельная собственность, которая несетъ повинностей гораздо меньше, чѣмъ крестьянская надѣльная земля: государственнаго поземельнаго налога приходится около 1 к. съ десятины, земскаго сбора до 10 к. и частныхъ дворянскихъ повинностей (отъ которыхъ свободны владѣльцы недворянскаго сословія) около $2^1/_2$ к. Такимъ образомъ, сборы съ десятины владѣльческой земли колеблются между 11 и $13^1/_2$ к., что составляетъ 6, 7—8,3% доходности, тогда какъ на десятину крестьянскую ложится, кромѣ выкупныхъ и оброчныхъ 80 к., т. е. почти половина (49,3%) доходности. *) Не смотря на все это, нѣкоторые уѣзды Тверской губерніи продолжаютъ облагать крестьянскія земли выше владѣльческихъ (въ Бѣжецкомъ, по раскладкѣ 1879 года, первыя платили $19,_2$ к. за десятину, а послѣднія $10,_2$ к., въ Тверскомъ — первая по $12,_4$ к., а послѣднія—по $9,_2$ к. **)

Не довольствуясь болѣе высокимъ обложеніемъ крестьянскихъ земель сравнительно съ помѣщичьими, нѣкоторыя земскія собранія пытались еще болѣе усилить неравномѣрность раскладки посредствомъ установленія подушныхъ сборовъ съ податныхъ сословій, и только вмѣшательство правительственной власти воспрепятствовало осуществленію этой мѣры. Такъ напр., въ 1866 году Перемышльскимъ, Калужской губерніи, собраніемъ былъ, кромѣ сборовъ съ земель и недвижимыхъ городскихъ имуществъ, назначенъ въ пользу земства сборъ съ мѣщанъ и крестьянъ, по $4^1/_2$ коп. съ души. ***) Постановленіе это было опротестовано губернаторомъ и подверглось отмѣнѣ, но мѣстами подушное обложеніе было введено, хотя на время. Изъ циркуляра министра внутреннихъ дѣлъ 23 іюля 1867 г. (№ 158) оказывается, что „нѣкоторыя земскія учрежденія облагали земскими сборами, какъ усмотрѣно изъ утвержденныхъ и вошедшихъ въ законную силу смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей, предметы, не означенные въ

*) Покровскій. „О платежныхъ средствахъ населенія Тверской губерніи" стр. 79 и слѣд.

**) Раскладка губ. и уѣздн. земск. сборовъ на 1879 г. по Тверской губ. Прилож. къ журн. губ. зем. собр. 1878 г.

***) „Журн. засѣданій 1 очереднаго Калужскаго губ. з. с. 1 декаб. 1866 г." стр. 46.

ст. 9 Врем. Прав. для земск. учр.“, и въ томъ числѣ „ревизскія души“. *) Далѣе, встрѣчаются случаи, когда отъ земскаго обложенія освобождаются имущества, наиболѣе доходныя, и это, само собою разумѣется, влечетъ за собою обремененіе прочихъ плательщиковъ и главнымъ образомъ—крестьянъ. Въ 1866 году, напр., калужскій губернаторъ опротестовалъ раскладку по Жиздринскому уѣзду, въ которой „не всѣ предметы исчислены къ обложенію денежнымъ сборомъ; пропущены заводы, отличающіеся особенно большимъ производствомъ: чугунно-плавильные г. Мальцова, суконная фабрика гг. Рябининыхъ, а равно и другіе дѣйствующіе въ уѣздѣ фабрики и заводы — писчебумажные, свеклосахарные, фаянсовые, химическіе и стеклянные, принадлежащіе разнымъ лицамъ“. Замѣчаніе губернатора, по отзыву губернскихъ гласныхъ отъ Жиздринскаго уѣзда, оказалось не совсѣмъ точнымъ: всѣ указанныя имущества, за исключеніемъ двухъ сыроварень, были включены въ раскладку, но, какъ свидѣтельствуютъ тѣ же гласные, обложеніе ихъ не соотвѣтствовало обложенію другихъ имуществъ: въ то время, какъ эти фабрики и заводы обложены по $^{3}/_{10}\%$ съ цѣнности, недвижимыя имущества въ городѣ Жиздрѣ обложены 1% цѣнности. **)

Неуравнительности въ раскладкѣ денежныхъ сборовъ соотвѣтствуетъ и нерѣдко встрѣчающаяся неуравнительность въ раскладкѣ повинностей натуральныхъ, при чемъ повинности, вновь устанавливаемыя, нѣкоторыми земствами возлагаются на однихъ крестьянъ, безъ всякаго участія другихъ сословій. Одна изъ такихъ повинностей была введена недавно, въ 1878 году: это—отводъ квартиръ вновь учрежденнымъ полицейскимъ урядникамъ. Большая часть земскихъ собраній перевели эту повинность на деньги и приняли расходъ по квартирному довольствію урядниковъ на счетъ земства, но имѣлись и такія, которыя всецѣло возложили ее на крестьянъ. Такимъ образомъ поступило Скопинское, Рязанской губ., собраніе, согласившееся съ мнѣніемъ управы, что „тѣ волости, въ которыхъ назначено постоянное жительство урядниковъ, должны отвести имъ квартиры, съ отопленіемъ и освѣщеніемъ“. ***) Также распорядилось и Брянское, Орловской

*) „Сборникъ правит. распоряж. по з. д.“ т. II. стр. 256.

**) „Журн. Калужскаго г. з. с. 1866 г.“ стр. 47.

***) „Журн. Скопинскаго у. з. с. XIV очер. созыва“ стр. 21 и 156.

губ., земство; но здѣсь распоряженіе это вызвало протестъ со стороны одного изъ волостныхъ сходовъ, возбудившаго ходатайство о назначеніи квартиры уряднику отъ земства, „для облегченія крестьянъ въ платежахъ“. Уѣздная управа, представляя это ходатайство собранію, находила, что хотя по закону урядники и имѣли право на полученіе квартиръ съ отопленіемъ и освѣщеніемъ отъ обывателей, „но такъ какъ со стороны другихъ волостныхъ правленій, въ вѣдомствѣ которыхъ проживаютъ остальные 30 урядниковъ, нѣтъ въ виду подобныхъ ходатайствъ, то за симъ и не слѣдуетъ дѣлать опредѣленія объ удовлетвореніи ихъ квартирою со стороны земства“. *) Налагать эту повинность на однихъ крестьянъ тѣмъ болѣе несправедливо, что ими отбывается казенная полицейская служба, въ которой не участвуютъ другія сословія. Не говоря о волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицахъ, обязанности которыхъ имѣютъ характеръ преимущественно полицейско-фискальный, крестьяне выставляютъ изъ своей среды низшихъ полицейскихъ служителей—сотскихъ и десятскихъ, принадлежащихъ къ составу общей полиціи, и эта повинность не можетъ быть отнесена къ числу легкихъ.

„Наиболѣе тягостною для населенія—говоритъ оцѣночно-раскладочная коммиссія Борзенскаго земства—оказывается полицейская служба, такъ какъ вопреки закону, становые пристава удерживаютъ при себѣ ежедневно десятниковъ изъ всѣхъ селъ ихъ стана, заставляя по временамъ исполнять работы, ничего общаго съ прямыми обязанностями ихъ не имѣющія, какъ напр. таскать воду, чистить лошадей, ходить на охоту, и проч. А между тѣмъ, эти десятскіе оторваны отъ своей, часто спѣшной, необходимой работы, удалены отъ семьи и принуждены питаться однимъ хлѣбомъ, который приносятъ на всю недѣлю съ собою. Со введеніемъ конно-полицейскихъ урядниковъ, эта повинность усилилась до чрезвычайности, такъ какъ урядники, подобно приставамъ, удерживаютъ при себѣ десятскихъ для посылокъ, хотя законъ имъ вовсе этого не предоставляетъ. Если принять въ соображеніе, замѣчаетъ коммиссія, что полицейская служба имѣетъ цѣлью удовлетвореніе интересовъ всѣхъ сословій и что служба эта выпадаетъ на долю преимущественно бѣднѣйшихъ жителей, то станетъ понятна вся необходимость обратить вниманіе правительства на необходимость реформы въ этомъ дѣлѣ, столь тяжело давящемъ земледѣліе **).

Мы считаемъ излишнимъ приводить здѣсь еще другіе факты въ подтвержденіе того, что дѣятельность земскихъ учрежденій не

*) „Отчетъ Брянской у. з. у. за 1878—79 г. и доклады ея XV очер. з. с.“

**) „Докладъ оцѣн.-раскладочн. коммиссіи Борзенскому у. з. с. сессіи 1878 г.“ Кіевъ, 1879, стр. 64.

всегда направляется на пользу большинства населенія, что интересы этого послѣдняго нерѣдко приносятся въ жертву интересамъ немногихъ; факты такого рода читатели найдутъ и въ многочисленныхъ газетныхъ корреспонденціяхъ, то и дѣло сообщающихъ о разныхъ земскихъ распоряженіяхъ, клонящихся къ прямому ущербу массы, и въ нашихъ слѣдующихъ статьяхъ. И сужденія Смоленскаго губернскаго собранія о причинахъ крестьянскаго обѣдненія, и отклоненіе Московскимъ собраніемъ вопроса о содѣйствіи крестьянамъ въ покупкѣ земель, все это показываетъ, на сколько чужды бываютъ иногда земскимъ представителямъ интересы самаго главнаго земскаго элемента—крестьянства. Интересы крестьянъ не получаютъ удовлетворенія, не смотря на то, что въ земскихъ собраніяхъ сельскія общества имѣютъ болѣе или менѣе значительное число представителей, что эти послѣдніе имѣютъ одинаковое право голоса съ остальными гласными и участвуютъ въ составленіи всѣхъ земскихъ постановленій. Въ чемъ же заключаются причины этихъ странныхъ явленій? Въ томъ ли, что русское общество еще не успѣло освоиться съ новымъ и непривычнымъ для него дѣломъ самоуправленія; что воспитанное на крѣпостномъ правѣ и чиновничьемъ полновластіи, оно не находитъ еще въ себѣ достаточно силъ и способностей для устроенія по собственному свободному почину своихъ мѣстныхъ дѣлъ, сообразно своимъ дѣйствительнымъ потребностямъ, словомъ, въ томъ, что реформа произведена преждевременно, что общество „не доросло“ до пользованія дарованными ему правами, что до сихъ поръ оно нуждается въ опекѣ и руководительствѣ? Или, можетъ быть, причина неуспѣшности земскаго дѣла заключается въ приниженности большинства населенія — крестьянъ, не успѣвшихъ еще стряхнуть съ себя слѣды вѣковаго безправія и подчиненности, въ ихъ невѣжествѣ, неразвитости и неспособности понимать нужды свои собственныя и тѣмъ менѣе общественныя? Или, наконецъ, въ указанныхъ явленіяхъ виновато не столько само общество, сколько тѣ условія, въ которыя его дѣятельность поставлена закономъ, которыя мѣшаютъ обществу развернуть и выказать во всей широтѣ таящіяся въ немъ силы? Вотъ вопросы, разрѣшеніе которыхъ настоятельно необходимо, такъ какъ въ зависимости отъ нихъ находится рядъ другихъ первостепенныхъ современныхъ вопросовъ. Событія, ознаменовавшія внутреннюю

жизнь Россіи въ послѣдніе годы, указали русскому обществу новую трудную задачу—помочь правительству въ сложномъ дѣлѣ государственнаго устроенія; необходимость этой помощи сознается и обществомъ, и правительствомъ, но вопросъ въ томъ, способно ли общество сослужить такую великую службу, хватитъ ли у него силъ, чтобы внести обновленіе въ обветшалый строй нашего государственнаго быта. Если оно не способно даже къ управленію мелкими, обыденными, мѣстными дѣлами, если даже въ узкой сферѣ земскаго хозяйства оно оказывается несостоятельнымъ, то, само собою разумѣется, его участіе въ болѣе сложномъ дѣлѣ управленія государственнаго не можетъ принести никакой пользы. Если, наоборотъ, внимательное изученіе хода земскаго дѣла не дастъ достаточныхъ данныхъ для такого суроваго приговора, если окажется, что испытаніе производилось при неблагопріятныхъ для испытуемаго условіяхъ, что арена была слишкомъ стѣснена, а движенія чрезмѣрно связаны и, слѣдовательно, результаты испытанія не могутъ имѣть рѣшающаго значенія, тогда всѣ обвиненія общества въ незрѣлости и неспособности должны пасть, какъ голословныя и недоказанныя. Мало того, если земство дѣйствовало среди условій неблагопріятныхъ, то тотъ несомнѣнный фактъ, что оно успѣло сдѣлать очень и очень многое, что оно съумѣло сознать, выяснить и даже удовлетворить многія нужды, что въ его средѣ, хотя и не повсемѣстно, проявлялась жизнь и сила, послужитъ новымъ подтвержденіемъ праву общества на болѣе широкую дѣятельность. Вотъ почему, вопросъ о причинахъ неудовлетворительности земской дѣятельности заслуживаетъ серьезнаго вниманія и требуетъ разрѣшенія.

Мы пытались уже отвѣтить на этотъ вопросъ въ предыдущихъ статьяхъ. Обращаясь къ пятнадцатилѣтней исторіи земства, мы указывали на тѣ стѣсненія, которымъ подвергалась земская дѣятельность, стѣсненія, имѣвшія послѣдствіемъ охлажденіе общества къ земскому дѣлу, удаленіе отъ него лучшихъ дѣятелей. Безпрестанныя столкновенія съ мѣстной администраціей, нерѣдко относившейся къ земству недружелюбно и тормозившей его дѣйствія, прямое вмѣшательство ея въ земскія дѣла вызывали постоянную борьбу и требовали безплодной затраты силъ, а это не могло не оказать вреднаго вліянія на ходъ земскаго дѣла: въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ мы встрѣчаемъ, что люди, честно и добросовѣстно

трудившіеся на пользу общую, теряли вѣру въ возможность плодотворной дѣятельности, добровольно устранялись отъ участія въ земскомъ дѣлѣ и уступали свое мѣсто дѣятелямъ, менѣе щекотливымъ, менѣе дорожащимъ общимъ благомъ. Еще болѣе парализовало земскую дѣятельность то невниманіе и недовѣріе, которое постоянно оказывалось земству со стороны правительства, проявляясь временами даже въ рѣзкой, оскорбительной для общества формѣ. Это недовѣріе прежде всего обнаружилось въ устраненіи земства отъ прямаго участія въ организаціи народнаго образованія; обществу прямо было заявлено, что въ важномъ дѣлѣ воспитанія юношества оно не должно имѣть голоса, что это дѣло будетъ руководиться не его желаніями, а желаніями канцелярій, чуждыхъ обществу, не знакомыхъ съ его нуждами. Но въ самой рѣзкой формѣ недовѣріе правительства къ земству выразилось въ извѣстномъ законѣ 19 августа 1879 года, предоставившемъ губернаторамъ право отказывать въ допущеніи къ замѣщенію земскихъ должностей лицъ, признаваемыхъ ими неблагонадежными, и требовать немедленнаго удаленія такихъ лицъ, уже занимающихъ должности. Распоряженіе это послѣдовало въ то самое время, когда, по признанію самаго правительства, содѣйствіе общества было особенно ему необходимо, когда всѣ общественныя учрежденія въ своихъ, благосклонно принятыхъ верховною властью адрессахъ единодушно выразили свое несочувствіе совершавшимся въ то время нарушеніямъ общественнаго порядка и желаніе скорѣйшаго возстановленія послѣдняго. Въ такое-то время тому самому обществу, которое призывалось на помощь, былъ брошенъ, въ лицѣ его законныхъ представителей, косвенный упрекъ въ солидарности съ нарушителями порядка, какъ будто земская среда служила для нихъ убѣжищемъ; этотъ упрекъ тѣмъ болѣе долженъ былъ показаться оскорбительнымъ, что земство совершенно его не заслужило: ни одинъ изъ многочисленныхъ политическихъ процессовъ послѣдняго времени не далъ указаній на какую либо солидарность земства съ лицами, производившими безпорядки; эти лица стояли внѣ земства и не имѣли къ нему никакого соприкосновенія. Единственная вина земскихъ учрежденій заключалась, можетъ быть, въ томъ, что движимыя чувствами человѣколюбія, они давали занятія и кусокъ хлѣба административнымъ ссыльнымъ, но эта вина еще не сви-

дѣтельствуетъ о неблагонадежности, тѣмъ болѣе, что многіе изъ ссыльныхъ признаны совершенно невинными такимъ авторитетнымъ учрежденіемъ, какъ верховная распорядительная коммиссія.

Въ послѣднее время, впрочемъ, начинаютъ, какъ кажется, дѣлаться нѣкоторыя попытки къ устраненію тѣхъ ненормальныхъ, и потому вредныхъ для дѣла, отношеній, которыя установились было между земствомъ и правительственными органами. Нѣкоторые губернаторы, при открытіи собраній, прямо заявляютъ о необходимости довѣрія между земствомъ и администраціей, ихъ дружной, совокупной дѣятельности. „Я съ радостью констатирую то полное согласіе, которое существуетъ между высшей губернской властью и мѣстными земскими учрежденіями,—говорилъ черниговскій губернаторъ А. А. Шостакъ, при открытіи черниговскаго губернскаго собранія, 12 января 1880 года,—и выражаю полную надежду на постоянное сохраненіе этихъ добрыхъ отношеній, составляющихъ залогъ всякаго преуспѣянія во ввѣренномъ общему нашему попеченію краѣ.“ „Разсчитываю также, добавилъ онъ, и на полное согласіе между членами открываемаго собранія. Въ настоящую трудную для отечества минуту дружныя усилія для общаго дѣла составляютъ, по истинѣ, долгъ совѣсти, человѣколюбія и патріотизма“. *) Если такое положеніе будетъ написано на знамени всѣхъ представителей власти, если всѣ они убѣдятся въ томъ, что и органы администраціи, и органы общества должны стремиться въ одной и той же цѣли, что между ними не должно быть розни, что, напротивъ, только при взаимномъ довѣріи и поддержкѣ тѣ и другіе могутъ сослужить дѣйствительную службу на благо общее, то всѣ недоразумѣнія устранятся и земству не придется болѣе тратить время и силы на безплодную борьбу, вызываемую этими недоразумѣніями. Есть основаніе думать, что именно такимъ образомъ смотритъ на дѣло лицо, въ настоящее время поставленное во главѣ нашей администраціи.

По словамъ *Новаго Времени,* министръ внутреннихъ дѣлъ Л. С. Маковъ, въ бытность свою въ Симбирской губерніи, устроилъ въ Сызрани, подъ своимъ предсѣдательствомъ, особое совѣщаніе изъ земскихъ дѣятелей — предсѣдателя губернской управы, губерн-

---

*) „Журналы Черниговскаго г. з. с.“ 1880, стр. 10. „Земскій Сборн. Черн. губ.“ 1880, № 1—4.

скихъ и уѣздныхъ гласныхъ—для обсужденія главнѣйшихъ нуждъ общественнаго хозяйства. „Видя, какъ близко министръ принимаетъ къ сердцу всѣ главнѣйшіе вопросы нашего общественнаго хозяйства и съ какимъ вниманіемъ онъ выслушиваетъ всѣ представленныя ему объясненія, говоритъ газета, земцы воспользовались этимъ случаемъ, чтобы съ полной откровенностью сообщить Л. С. Макову о нынѣшнемъ положеніи дѣлъ, о представляющихся затрудненіяхъ, о той поддержкѣ, въ которой они нуждаются и т. п. Въ отвѣтъ на это, министръ разъяснилъ земцамъ, что министерство всегда готово поддержать всякую разумную земскую инициативу, въ установленномъ порядкѣ направляемую, и при этомъ случаѣ подробно указывалъ, какого рода недоразумѣнія иногда задерживаютъ разрѣшеніе земскихъ ходатайствъ". Какъ и слѣдовало ожидать, „все это произвело очень хорошее впечатлѣніе на всѣхъ участвовавшихъ въ засѣданіи; совѣщаніе до сихъ поръ составляетъ предметъ толковъ по губерніи."

Сближеніе власти съ обществомъ должно имѣть самыя благія послѣдствія: первая при этомъ условіи получитъ возможность подробно, изъ первыхъ рукъ, ознакомиться съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣлъ, съ мѣстными нуждами и мнѣніями мѣстныхъ дѣятелей о способахъ ихъ удовлетворенія, а общество, видя, что его желанія внимательно выслушиваются, что власть относится къ нему съ довѣріемъ, найдетъ побужденія высказываться откровенно, безъ утайки, доводить до свѣдѣнія правительства свои самыя завѣтныя желанія. Завѣса, скрывающая правительство отъ народа и обратно, падетъ и власть почерпнетъ новую силу въ поддержкѣ страны, ей сочувствующей, ей довѣряющей, не разъединенной съ ней никакими недоразумѣніями... Мы горячо привѣтствуемъ поэтому шагъ, сдѣланный министромъ внутреннихъ дѣлъ, но видимъ въ немъ не болѣе, какъ первую, слабую попытку, которая, безъ дальнѣйшаго развитія, не можетъ привести къ указанной цѣли. Министръ, какъ бы искренно ни желалъ онъ сближенія съ обществомъ, какъ бы велико ни было стремленіе его къ выясненію дѣла путемъ личныхъ наблюденій, не имѣетъ возможности достигнуть этимъ способомъ серьезныхъ результатовъ, такъ какъ объѣздъ имъ такой обширной страны, какъ Россія, кратковременное появленіе его передъ общественными представителелями и краткое совѣщаніе съ ними могутъ произвести благо-

пріятное впечатлѣніе—и только: министръ не успѣетъ узнать нуждъ страны, страна не успѣетъ дѣйствительно ознакомиться съ видами правительства. Съ другой стороны, личныя сношенія министровъ съ мѣстными дѣятелями могутъ быть только случайностью, зависящей исключительно отъ воли и взглядовъ лица, занимающаго министерскій постъ; они не могутъ быть возведены на степень правила, а слѣдовательно, нѣтъ никакой гарантіи ихъ постоянства. Для того, чтобы власть дѣйствительно стояла лицомъ къ лицу съ народомъ, нужны другія средства, нужно, чтобы правительство *всегда* имѣло возможность совѣщаться съ страною, въ лицѣ ея представителей, а страна *всегда* могла бы сноситься съ властью, всегда высказывать ей тѣ мнѣнія, которыя она сочтетъ нужнымъ довести до ея свѣдѣнія. Правда, и теперь русское общество, въ лицѣ земскихъ, городскихъ и сословныхъ учрежденій, не лишено права сообщать правительству о своихъ нуждахъ посредствомъ ходатайствъ, но эти мѣстныя ходатайства имѣютъ значеніе крайне ограниченное: во первыхъ, они должны относиться лишь до тѣхъ немногихъ отраслей управленія, которыя предоставлены закономъ вѣдѣнію мѣстныхъ общественныхъ учрежденій, и потому не могутъ касаться самыхъ важныхъ сторонъ жизни государственной; во вторыхъ, каждый ходатайствующій органъ, будучи совершенно обособленъ отъ другихъ, поневолѣ относится къ каждому дѣлу съ узкой точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ, упуская изъ вида неизвѣстные ему интересы другихъ мѣстностей и требованія общей государственной пользы; наконецъ, каждый такой органъ возбуждаетъ свои ходатайства отдѣльно, отъ себя и потому до правительства доходятъ разрозненныя, нерѣдко противорѣчивыя мнѣнія, не могущія служить выраженіемъ мнѣнія всей страны. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство передаетъ тотъ или другой вопросъ на обсужденіе всѣхъ земскихъ собраній и, такимъ образомъ, одновременно получаются отзывы всѣхъ земствъ, эти отзывы, безъ окончательнаго обсужденія ихъ въ общемъ собраніи земскихъ же представителей, едва ли могутъ въ значительной степени содѣйствовать разъясненію дѣла, ибо въ нихъ встрѣчается много разногласій, нуждающихся въ разъясненіи и согласованіи; разрѣшать эти вопросы путемъ, такъ сказать, статистическимъ, т. е. признавать за общее мнѣніе то, на сторонѣ котораго окажется большинство высказавшихся земствъ, не

всегда раціонально, а дать этимъ мнѣніямъ иную цѣну едва ли въ состояніи разсматривающіе ихъ чиновники, незнакомые ни съ особенностями отдѣльныхъ мѣстностей, ни съ мѣстными потребностями, созерцающіе Россію лишь съ высоты птичьяго полета.

Мы остановились на отношеніяхъ земства къ правительству, потому что дѣятельность общественныхъ органовъ въ значительной степени зависитъ отъ тѣхъ отношеній, въ которыхъ эти органы находятся къ власти: чѣмъ эти отношенія довѣрчивѣе и откровеннѣе, чѣмъ большей поддержкой и сочувствіемъ мѣстные общественные органы пользуются со стороны правительства и его агентовъ, тѣмъ болѣе успѣха можетъ имѣть ихъ дѣятельность, тѣмъ съ большею готовностью лучшіе люди посвятятъ свои силы на служеніе обществу; наоборотъ, когда начинанія общества встрѣчаютъ противодѣйствіе со стороны представителей государственной власти, когда, вслѣдствіе недружелюбія этихъ послѣднихъ, въ обществѣ распространяется убѣжденіе въ безуспѣшности всѣхъ направленныхъ на пользу общую попытокъ, общественная иниціатива слабѣетъ, наступаетъ разочарованіе, многіе полезные слуги общества удаляются съ того поприща, на которомъ они надѣялись и могли быть полезными, наступаетъ застой, мертвенность. Но, кромѣ этой, отдаленной причины, существуютъ и другія, болѣе близкія, болѣе непосредственно тормозящія правильный ходъ земскаго дѣла. Одною изъ такихъ причинъ, по справедливому замѣчанію извѣстнаго харьковскаго гласнаго Е. С. Гордѣенка, является недостатокъ гласности.

„Мы сами выбираемъ излюбленныхъ дѣятелей,—говорилъ онъ въ поданной въ харьковское губернское собраніе въ 1877 г. запискѣ „о недостаткахъ и нуждахъ земства“,—сами устраиваемъ свое управленіе, рѣшаемъ хозяйственныя дѣла и сами себя повѣряемъ; есть у насъ канцеляріи и печать, но мы не имѣемъ той *печати*, какая намъ нужна, которая освѣщала бы наши дѣла и прогоняла гражданскую дремоту, которая создала бы общественное мнѣніе—нашъ естественный законъ, установляющій намъ правила и порядокъ. Безъ этого регулятора возможно лишь канцелярское служеніе. Спрашивается: есть ли у насъ общественное мнѣніе?.. Да, есть... Но оно, какъ запуганное дитя, молчитъ, въ чемъ-то заподозрѣнное, и какъ будто держится подъ домашнимъ арестомъ; не запрещаютъ, впрочемъ, говорить ложь, но лишь пріятную и хвалебную; намъ же нужно общественное мнѣніе свободное и его приговоры гласные и печатные; нужно это для насъ самихъ, какъ орудіе самоохраненія и контроля, какъ будильникъ, чтобы прогнать земское усыпленіе и равнодушіе, чтобы поддержать угасающія земскія силы. Но непремѣнно нужно, чтобы это

мнѣніе было свободно, публично и гласно; иначе оно спрячется въ область клеветы и нѣмыхъ доносовъ."

„Собственно, управы и земскія собранія,—продолжаетъ почтенный гласный,— въ дѣлахъ своихъ нравственно-отвѣтственны предъ обществомъ, которое само выбираетъ своихъ агентовъ, даетъ имъ полномочіе и должно слѣдить за ихъ дѣйствіями. Но какъ винить общество, если оно не знаетъ и не можетъ знать, что дѣлается въ управахъ и о чемъ разсуждаютъ въ собраніяхъ, когда оно не знаетъ, кто трудится, кто отсутствуетъ, а если случаются безпорядки, упущенія и напрасныя траты, оно не знаетъ ни причинъ, ни виновниковъ. Общество поэтому не только не можетъ цѣнить усердія своихъ агентовъ по ихъ прошлому служенію, но оно не въ состояніи сдѣлать и правильный выборъ новыхъ лицъ, которыя должны распоряжаться его заглазнымъ хозяйствомъ.... Сила въ томъ, что наша цензура очень строга, опаслива и полновластна.... Еще повторяю, что безъ гласности успѣшное веденіе земскаго дѣла и развитіе земскихъ силъ невозможно. Не можетъ же общество хорошо распорядиться своимъ дѣломъ, если оно нѣмо, слѣпо и не имѣетъ мнѣнія..." *)

И дѣйствительно, общество едва ли можетъ одобрять тѣ дѣйствія своихъ уполномоченныхъ, которыя направлены во вредъ ему, каковы напр. несправедливыя и завѣдомо неуравнительныя раскладки; но дѣйствія эти надлежащимъ образомъ не оглашаются, если не считать оглашеніемъ печатаніе отчетовъ, смѣтъ и раскладокъ въ никѣмъ не читаемыхъ губернскихъ вѣдомостяхъ, не подвергаются публичной оцѣнкѣ и обсужденію и потому не могутъ вызывать справедливаго протеста со стороны общества. Безгласность до того входитъ въ привычку, что земскіе дѣятели иногда сами стараются скрыть отъ общества не только свои дѣйствія, но и свои мнѣнія: Петербугское губернское земское собраніе, напр., постановляетъ не упоминать въ своихъ протоколахъ именъ говорившихъ гласныхъ и совершенно себя, такимъ образомъ, обезличиваетъ. **) Немногіе читатели оффиціальныхъ протоколовъ, печатаемыхъ въ ограниченномъ числѣ экземпляровъ и распространяющихся почти исключительно между гласными, а отнюдь не между избирателями, узнаютъ, что въ собраніи были высказываемы тѣ или другія мысли, но кто именно ихъ высказывалъ, какихъ взгля-

*) „Доклады Харьковской губ. з. у. 1878 г." стр. 46 (объ изданіи земскаго журнала). Къ сожалѣнію, интересная записка г. Гордѣенка вполнѣ не напечатана: губернаторъ не разрѣшилъ печатанія нѣкоторыхъ мѣстъ ея, а на изданіе ея „въ такомъ видѣ" авторъ не согласился. Тамъ же стр. 3.

**) „Журналы Петербургскаго губ. з. собр. 1878 г." стр. 10.

довъ держится тотъ или другой гласный, какова физіономія того или другаго общественнаго представителя, все это остается тайною для общества. При такихъ условіяхъ не можетъ быть рѣчи о правильныхъ выборахъ, объ облеченіи общественнымъ довѣріемъ тѣхъ именно лицъ, которыя являются представителями мнѣній и желаній общества; не можетъ быть рѣчи объ образованіи земскихъ партій, соединяющихся подъ однимъ знаменемъ, во имя одной объединяющей идеи; невозможна сознательная подача голоса за того или другаго кандидата, въ качествѣ представителя того или другаго направленія. И въ самомъ дѣлѣ, если въ земствѣ встрѣчаются партіи, то только такія, которыя соединяются во имя личныхъ, частныхъ, случайныхъ интересовъ: есть партіи, борющіяся за мѣста и сопряженные съ ними оклады, есть партіи крупныхъ землевладѣльцевъ, фабрикантовъ и т. д., старающіяся переложить съ себя на другіе классы бремя налоговъ, и т. под. Каждая изъ этихъ партій заботится только о своихъ интересахъ. оставляя въ сторонѣ интересъ общественный. Если въ нашемъ земскомъ языкѣ и стали употребляться, для обозначенія партій, такія выраженія, какъ „правая“ и „лѣвая“, „консерваторы“ и „либералы“, то смыслъ этихъ выраженій въ большинствѣ случаевъ, по крайней мѣрѣ, далеко не тотъ, какой присущъ имъ на западѣ: у этихъ группъ нѣтъ опредѣленнаго міросозерцанія, нѣтъ опредѣленной программы; здѣсь, повторяемъ, господствуетъ личный интересъ и ничего болѣе. *) Глубокая тайна, покрывающая земскую дѣятельность и устраняющая отъ послѣдней свободное обсужденіе, даетъ широкое поприще для самыхъ превратныхъ суж-

*) Вотъ какъ изображаетъ образованіе земскихъ партій авторъ статьи „Гласный отъ дворянства“, помѣщенной въ № 37 „Смоленскаго Вѣстника“ за 1880 г. „Вербуя въ партіи, говоритъ онъ, у насъ не употребляютъ иностранныхъ словъ: консерватизмъ, либерализмъ, радикализмъ и т. п.: У насъ говорятъ просто: — „этому на право—онъ за насъ.... тому на лѣво—онъ противъ насъ“.—„Къ какой партіи принадлежитъ этотъ высокій господинъ?“—спрашиваете вы.—„Къ нашей партіи, къ партіи генерала Бетрищева: генералъ—честный человѣкъ“, отвѣчаетъ словоохотливый избиратель. „А къ какой партіи принадлежитъ вонъ тотъ одутловатый господинъ?“ любопытствуете вы.—„Къ партіи Лѣницына: Лѣницынъ очень ловокъ:—съ помощью разныхъ факториковъ, онъ въ короткое время успѣлъ привлечь къ своей партіи всѣхъ кулаковъ въ уѣздѣ“, разъясняетъ словоохотливый избиратель“.

деній, для искаженія дѣйствительности въ самыхъ разнообразныхъ направленіяхъ; она открываетъ просторъ для самой наглой клеветы, для самаго подлаго доноса: начиная съ уѣздной сплетни и кончая прямымъ „доведеніемъ до свѣдѣнія“ кого слѣдуетъ, все это можетъ быть пущено и дѣйствительно пускается въ ходъ, потому что, какъ справедливо замѣчаетъ Е. С. Гордѣенко, общественное мнѣніе, лишенное свободнаго проявленія, поневолѣ „спрячется въ область клеветы и нѣмыхъ доносовъ“.

Доносъ можетъ принять самыя разнообразныя формы, въ томъ числѣ одну, особенно тонкую и опасную, особенно трудно поддающуюся опроверженію—форму доноса политическаго. Смутное время, которое въ послѣдніе годы переживала Россія, вызвало въ земствѣ примѣненіе и этого орудія борьбы, притомъ въ формѣ, еще болѣе острой, нежели та, которая избрана была извѣстнымъ Булюбашемъ. Вотъ что читаемъ мы, напр., въ поданномъ въ Черниговское губернское земское собраніе 12 января 1880 года „докладѣ гласныхъ о временномъ измѣненіи порядка подачи голосовъ въ губернскомъ собраніи“:

„Въ объявленномъ нѣкоторымъ изъ насъ указѣ Правительствующаго Сената отъ 27 ноября 1879 г. за № 40908, которымъ жалоба наша на предсѣдателя Черниговскаго губернскаго земскаго собранія оставлена безъ послѣдствій, приведены подлинныя слова предсѣдателя Черниговскаго губернскаго земскаго собранія, губернскаго предводителя дворянства Николая Неплюева, который въ совершенно оффиціальной бумагѣ позволилъ себѣ охарактеризовать земскую дѣятельность членовъ коммиссіи, избранной собраніемъ (для обсужденія отвѣта правительству на его извѣстное воззваніе къ обществу о политической пропагандѣ) и значительнаго числа губернскихъ гласныхъ такими выраженіями: „что гласные эти и члены коммиссіи за намѣренное превышеніе правъ, предоставленныхъ имъ, какъ членамъ земскаго собранія, положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, *за открытое порицаніе существующаго общественнаго порядка, общегосударственныхъ законовъ и органовъ правительственной власти* и за безпорядокъ и насильственное прекращеніе занятій земскаго собранія остаются по нынѣ *безъ привлеченія къ отвѣтственности*“ (курсивъ въ подлинникѣ). „Хотя, продолжаютъ гласные, въ настоящемъ случаѣ правительство не придало значенія такому заявленію, но при авторитетности оффиціальнаго положенія лица, писавшаго упомянутое выше сообщеніе, мы не можемъ быть увѣрены, чтобы наша публичная дѣятельность въ земскомъ собраніи не была представлена правительству въ извращенномъ видѣ, и не можемъ не чувствовать крайняго стѣсненія свободы выраженія гласными своихъ мнѣній въ земскомъ собраніи, подъ предсѣдательствомъ его, Николая Неплюева.“ Вслѣдствіе этого гласные просили собраніе установить такой порядокъ, чтобы подача голосовъ по каждому

вопросу производилась не ранѣе, какъ на другой день послѣ его обсужденія, „чтобы дать возможность гласнымъ обсудить вопросъ внѣ собранія". *)

Опасенія, заставляющія гласныхъ скрывать свои мнѣнія, стараться обсуждать земскіе вопросы внѣ собранія, указываютъ на совершенную ненормальность современнаго положенія земскаго дѣла. Когда гласный не можетъ быть увѣренъ въ своей безопасности, когда онъ имѣетъ основаніе опасаться, что его дѣятельность, вслѣдствіе личныхъ счетовъ и неудовольствій, будетъ „представлена правительству въ извращенномъ видѣ", когда въ такомъ же видѣ можетъ быть выставлена эта дѣятельность въ глазахъ общества и, говоря словами членовъ черниговской коммиссіи, будетъ наброшено „пятно на его дѣятельность", ставящее его „въ положеніе въ высшей степени щекотливое" для „личной чести" его, то, само собою разумѣется, на всякія уста невольно наложится печать молчанія и всякому, расходящемуся въ мнѣніяхъ съ власть имущими, останется на выборъ—или молчать, или совсѣмъ устраниться отъ участія въ земскомъ дѣлѣ. Для опроверженія взводимыхъ обвиненій и въ особенности для разсѣянія клеветы и слуховъ, распускаемыхъ въ обществѣ, законныхъ средствъ не существуетъ: даже письменные документы могутъ быть не допущены до общаго свѣдѣнія, какъ это случилось, напр., съ докладомъ черниговской коммиссіи, не допущеннымъ ни къ прочтенію въ собраніи, ни къ печатанію. Что заключалось въ этомъ документѣ, обществу осталось не извѣстнымъ; можно только предполагать, что и ему авторы доклада были представлены въ томъ же свѣтѣ, въ какомъ изображены они Сенату, какъ враги „существующаго общественнаго порядка, общегосударственныхъ законовъ и органовъ правительственной власти", и такая рекомендація представится тѣмъ болѣе вѣроятной, что въ собраніи, какъ всѣмъ извѣстно, было произведено „что-то противозаконное", и сами обвиняемые не могутъ оправдаться, не могутъ гласно представить свои дѣйствія и мысли на судъ общественнаго мнѣнія. Правительство, конечно, можетъ разслѣдовать данный случай во всей его подробности и оставить неосновательный извѣтъ безъ послѣдствій, какъ оно поступило въ черниговскомъ

---

*) „Журналы Черниговскаго г. з. с., январь 1880 г." стр. 11. („Земскій Сборн. Черниг. губ." 1880 г., №№ 1—4). См. выше, стр. 50.

дѣлѣ, но какъ поступитъ въ такомъ случаѣ общество, лишенное возможности обсудить дѣло на основаніи точныхъ свѣдѣній? Какъ отнесется оно къ своимъ избранникамъ, навлекшимъ на себя подозрѣніе въ противогосударственномъ направленіи?... Оно должно или отвергнуть ихъ, подобно тому, какъ въ 1866 году Калужское губернское собраніе, по предложенію гласнаго Потулова, отвергло двухъ своихъ членовъ, исключивъ ихъ изъ своей среды за то, что, по распоряженію правительства, они были удалены изъ Калужской губерніи, *„конечно, не за благонамѣренное направленіе“* *), или принять ихъ вновь, и выразивъ имъ довѣріе, тѣмъ самымъ присоединиться къ приписываемому имъ протесту противъ существующаго порядка.... И тотъ и другой случай едва ли желательны. При такомъ ненормальномъ положеніи общественнаго мнѣнія, при отсутствіи гласности и свѣта, открывается обширное поле для обдѣлыванія нечистыхъ дѣлъ, для вольнаго, безконтрольнаго хозяйничанья, для всевозможныхъ злоупотребленій. Систематическія растраты земскихъ суммъ, расходованіе общественныхъ денегъ на совершенно ненужные для общества предметы, все это можетъ имѣть, и, къ сожалѣнію, въ дѣйствительности имѣетъ мѣсто, когда общество вынуждено безмолвствовать.

Безмолвіе общества и безконтрольность лицъ, стоящихъ во главѣ общественнаго управленія, не входили, конечно, въ разсчеты законодателя при составленіи Положенія 1 января 1864 г.; напротивъ, составители этого законодательнаго акта, признавая, что въ создаваемыхъ учрежденіяхъ „мѣстное населеніе призывается къ правильному выраженію своихъ желаній, мнѣній, потребностей и нуждъ по земскимъ дѣламъ, къ установленію и рѣшенію общихъ интересамъ всей мѣстности вопросовъ“, желали, чтобы эти учрежденія „наиболѣе правильно и полно служили представителями всей мѣстности и ея интересовъ“. Для достиженія этой цѣли, по мнѣнію составителей Положенія, необходимо:

„*Во первыхъ,* чтобы эти учрежденія состояли изъ лицъ, непосредственно избранныхъ мѣстнымъ населеніемъ; *во вторыхъ*, чтобъ число этихъ лицъ было довольно велико, для того, чтобы учрежденіе въ составѣ своемъ могло имѣть представителей всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности и чтобы въ немъ могло самостоятельно и правильно формироваться общественное мнѣніе;

*) „Журналы зас. 1 Калужск. г. з. с.“ стр. 3.

въ третьихъ, чтобы члены такого учрежденія сохраняли постоянную связь съ мѣстностью и обществомъ, котораго они служатъ представителями, *и въ четвертыхъ,* чтобы отъ общества зависѣло, въ извѣстной степени и съ извѣстнымъ ограниченіемъ, обновленіе и измѣненіе состава учрежденія" *).

Къ сожалѣнію, однако, организація, данная земскимъ учрежденіямъ Положеніемъ, далеко не соотвѣтствуетъ тѣмъ цѣлямъ, къ достиженію которыхъ стремились его составители. Разсматривая приложенное къ ст. 33 Положенія „росписаніе числа гласныхъ, избираемыхъ въ земскія собранія", прежде всего замѣчаемъ неравномѣрность представительства главныхъ группъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ—личныхъ собственниковъ и крестьянскихъ обществъ. Въ то время, какъ первые посылаютъ въ земскія собранія 6.405 гласныхъ, послѣдніе—только 5.529, и, такимъ образомъ, на 100 гласныхъ приходится представителей личной земельной собственности 47,1, а общинной крестьянской — 40,3; остальные 12,6 приходятся на долю городовъ **); если же не принимать въ разсчетъ городскихъ гласныхъ, то на 100 гласныхъ, землевладѣльцевъ и крестьянъ, придется: первыхъ 53,7, а послѣднихъ—46,3. Неравномѣрность представительства этихъ двухъ главныхъ группъ поземельныхъ собственниковъ выступаетъ еще рельефнѣе, если сравнить распредѣленіе между ними землевладѣнія. Не имѣя по этому предмету достовѣрныхъ данныхъ по всей Россіи, мы ограничимся свѣдѣніями, помѣщенными въ недавно изданномъ Центральнымъ статистическимъ комитетомъ первомъ выпускѣ „Статистики поземельной собственности и населенныхъ мѣстъ Европейской Россіи", и относящимися до 8 губерній центральной земледѣльческой области ***).

Въ этой области, занимающей обширную территорію въ 324.000 кв. верстъ, или до 6.690 кв. геогр. миль, съ населеніемъ до 12.700.000 душъ, земли крестьянскаго надѣла составляютъ 56% общаго количества земли, а находящіяся въ личной собственно-

*) „Объяснительная записка къ проекту Полож. о земск. учр. и временныхъ прав. для сихъ учрежденій" стр. 36. „Труды коммиссіи о губ. и уѣздн. учр." ч. 2, кн. 1.

**) „Русская Мысль" 1880 г., іюль. „Земство и земскія учрежденія въ 1876 и 1877 г.", стр. 3.

***) Губерніи: Рязанская, Тульская, Калужская, Орловская, Курская, Воронежская, Тамбовская и Пензенская.

сти—только 37$^{0}/_{0}$; крестьянское населенiе простирается до 5.830.000 душъ муж. пола, а число личныхъ владѣльцевъ, не исключая самыхъ мелкихъ, лишенныхъ участiя въ земскомъ управленiи, не превышаетъ 93.961. Число гласныхъ въ разсматриваемой области, кромѣ городскихъ, составляетъ 3.414, изъ которыхъ 1.817 приходятся на долю личнаго, а 1.597—общиннаго землевладѣнiя. Раздѣляя на это число количество земли, принадлежащей обѣимъ категорiямъ собственниковъ, и на общее число землевладѣльцевъ (считая каждаго личнаго владѣльца за одну душу), найдемъ, что одинъ гласный представляетъ собою 8.576 дес. и 1.736 душъ; между тѣмъ, у крестьянъ одинъ гласный приходится на 11.107 дес. и 3.650 душъ, а у личныхъ владѣльцевъ—на 6.351 дес. и 51 душу.

При такихъ условiяхъ не удивительно, что интересы крестьянъ игнорируются земскими собранiями, что на крестьянское имущество налагается наибольшая часть земскихъ сборовъ: при голосованiи крестьяне всегда должны оставаться въ меньшинствѣ, ибо землевладѣльцы вездѣ располагаютъ числомъ голосовъ, болѣе значительнымъ, нежели крестьяне. Но и тѣ представители, которыхъ имѣетъ въ земскихъ собранiяхъ крестьянство, не смотря на все желанiе, не могутъ стоять за интересы своихъ довѣрителей, потому что въ большинствѣ случаевъ они не пользуются необходимою для этого свободою: многiе изъ нихъ, занимающiе должности по общественному управленiю—волостные старшины, писаря, старосты—находятся въ прямой зависимости отъ предсѣдателя земскаго собранiя—предводителя дворянства, который, будучи въ то же время предсѣдателемъ присутствiя по крестьянскимъ дѣламъ, можетъ направлять ихъ голоса, какъ ему угодно. Они, кромѣ того, зависятъ и отъ исправника, и отъ непремѣннаго члена, и отъ предсѣдателя управы и при такихъ разнородныхъ влiянiяхъ для ихъ собственнаго мнѣнiя едва ли остается мѣсто. Можетъ ли при такой зависимости около половины гласныхъ „самостоятельно и правильно формироваться“ въ земскихъ собранiяхъ „общественное мнѣнiе“? Въ виду указанныхъ обстоятельствъ, нѣкоторыя земскiя собранiя ходатайствовали о недопущенiи волостныхъ старшинъ къ избиранiю въ гласные, но „Правительствующiй сенатъ не призналъ возможнымъ воспретить соединенiе должностей волостнаго старшины съ званiемъ гласнаго, тѣмъ болѣе, что принятiе званiя гласнаго волостнымъ старшиною

ни мало не противорѣчитъ закону и что, напротивъ, подобное воспрещеніе можетъ устранить участіе многихъ полезныхъ дѣятелей въ дѣлахъ земства" *). На сколько не свободны гласные отъ крестьянъ, на столько же не свободны и самые крестьянскіе выборы, производимые подъ надзоромъ и давленіемъ тѣхъ же членовъ присутствія по крестьянскимъ дѣламъ. Хотя законъ и не предоставляетъ этимъ лицамъ прямаго вмѣшательства въ выборы, ограничивая ихъ роль лишь разъясненіемъ встрѣчаемыхъ избирательными съѣздами недоумѣній, тѣмъ не менѣе они имѣютъ полную возможность, черезъ посредство подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ, направлять выборы по своему желанію. „Знаю отъ самихъ крестьянъ, свидѣтельствовалъ гласный А. И. Кошелевъ въ Рязанскомъ губернскомъ собраніи, какъ сильны на крестьянъ постороннія вліянія и какъ мало гласныхъ, дѣйствительно представляющихъ общественное мнѣніе и интересы большинства крестьянъ" **). Бываютъ, конечно, случаи, когда крестьяне не поддаются внушеніямъ начальства и руководствуются при выборѣ собственнымъ усмотрѣніемъ, но такое мужество избирателей иногда влечетъ за собой непріятныя для нихъ послѣдствія, подвергаться которымъ пожелаютъ, конечно, немногіе. Образъ дѣйствій уѣздной администраціи по отношенію къ крестьянскимъ выборамъ особенно рельефно обнаружился въ надѣлавшемъ въ свое время шума елецкомъ процессѣ о подкупѣ избирателей на одномъ изъ избирательныхъ съѣздовъ. Изъ показаній свидѣтелей выяснилось, что неисполненіе приказанія исправника, запретившаго избирать въ гласные двухъ мировыхъ судей, повлекло за собою цѣлый рядъ карательныхъ мѣръ противъ участвовавшихъ въ дѣлѣ старшинъ, которые четыре раза были удаляемы отъ должности уѣзднымъ присутствіемъ, не смотря на то, что губернское не признавало ихъ виновными ***).

Недостатки организаціи крестьянскихъ выборовъ были указываемы въ земскихъ собраніяхъ и для устраненія ихъ предлагались нѣкоторыя мѣры. Такъ въ сессіи Сапожковскаго, Рязанской губ., земскаго собранія 1879 г. гласнымъ А. И. Кошелевымъ было внесено предложеніе объ измѣненіи порядка выборовъ.

*) „Протоколы засѣданій Тверскаго губ. зем. собр. за 1878 г." стр. 40.

**) „Журналы Рязанскаго губ. з. собр. XV очер. созыва". 1879 г., стр. 476.

***) Подробное изложеніе этого процесса см. выше, стр. 43 и слѣд.

„Всѣ мы,—говоритъ почтенный гласный,—и въ особенности крестьяне и лица, когда либо завѣдывавшія выборами гласныхъ отъ крестьянъ, знаемъ, какъ неудобенъ и цѣленесоотвѣтственъ существующій порядокъ выбора гласныхъ изъ крестьянскихъ обществъ. Назначаются по уѣзду три-четыре мѣста, куда должны собраться выборщики изъ волостныхъ сходовъ и выбрать причитающееся на участокъ число гласныхъ. Какъ выборщики отъ разныхъ волостей мало другъ друга знаютъ, какъ они собираются въ подобное собраніе однажды въ три года, да и то только на нѣсколько часовъ, и большинство выборщиковъ торопится засвѣтло добраться до своихъ домовъ, то выборы гласныхъ производятся очень спѣшно и далеко не съ надлежащимъ знаніемъ избираемыхъ лицъ. Цѣль избранія представителей изъ крестьянскихъ обществъ была бы несравненно лучше достигнута, если бы выборы гласныхъ производились на мѣстахъ самими волостными сходами. Тогда каждая волость имѣла бы своего представителя въ земскомъ собраніи и волостные сходы избирали бы своего гласнаго съ надлежащимъ знаніемъ его свойствъ“.

Предложеніе это было принято собраніемъ, постановившимъ ходатайствовать передъ правительствомъ, чрезъ губернское земское собраніе, объ измѣненіи ст. 30—32 Полож. о земск. учр., въ смыслѣ этого предложенія; но губернское собраніе предложеніе это отклонило.

Изъ всего сказаннаго очевидно, что большая часть уѣзднаго населенія—крестьяне лишена правильнаго представительства: представители личной собственности подавляютъ представителей собственности общинной своей численностью и, кромѣ того, эти послѣдніе не пользуются тою свободою, которая необходима для дѣйствительнаго выясненія нуждъ населенія. Но если не достигаетъ цѣли представительство крестьянское, то и представительство другихъ классовъ населенія и другихъ видовъ собственности не можетъ быть признано вполнѣ цѣлесообразнымъ. Исходя изъ того положенія, что „степень участія въ земскомъ представительствѣ должна быть до извѣстной степени пропорціональна степени участія лица въ земскихъ интересахъ“, и что „чѣмъ значительнѣе частное имущество лица, тѣмъ значительнѣе и интересъ его въ общемъ хозяйствѣ уѣзда“, *) составители Положенія 1 января 1864 года установили имущественный цензъ для избирателей, приноровленный по размѣру къ цензу, установленному для участія въ дворянскихъ собраніяхъ: цензъ, дающій право непосред-

*) „Объяснительная записка къ проекту Полож. о земск. учр.“ стр. 37 и слѣд.

ственнаго участія въ избирательныхъ съѣздахъ, опредѣленъ въ 100 среднихъ душевыхъ надѣловъ и колеблется по уѣздамъ между 200 и 800 десятинами; а для участія чрезъ уполномоченныхъ опредѣляется въ одну двадцатую часть этого количества земли. Размѣры ценза, и въ моментъ ихъ установленія не согласованные съ дѣйствительнымъ состояніемъ землевладѣнія, въ настоящее время совершенно не соотвѣтствуютъ существующему распредѣленію поземельной собственности. Въ 8 губерніяхъ центральной земледѣльческой области Европейской Россіи личная поземельная собственность распредѣляется такимъ образомъ:

менѣе 10 дес.	имѣютъ	50.160 лицъ,	владѣющихъ	184.000 дес.
отъ 10 до 200 д.	„	33.575 „	„	1.706.000 „
свыше 200 д.	„	10.226 „	„	9.651.000 „*)

Полный цензъ въ этихъ губерніяхъ колеблется между 200 и 250 десятинами, а мелкій—между 10 и $12^1/_2$ дес.; слѣдовательно, изъ общаго числа собственниковъ правомъ непосредственнаго голоса пользуется лишь немного болѣе одной десятой (10,9%), черезъ уполномоченныхъ участвуетъ немного болѣе трети (35,7%), а большинство владѣльцевъ (53,3%) совершенно лишены участія въ земскомъ управленіи. Число безправныхъ владѣльцевъ въ дѣйствительности ниже приведеннаго, такъ какъ изъ нихъ 41.714 принадлежатъ къ крестьянскому сословію и, за исключеніемъ не принадлежащихъ къ мѣстнымъ сельскимъ обществамъ, пользуются представительствомъ въ составѣ сельскихъ обществъ; но, во всякомъ случаѣ, даже за вычетомъ владѣльцевъ крестьянъ, остается значительное число владѣльцевъ, устраненныхъ отъ участія въ земскомъ управленіи, почти равное числу лицъ, имѣющихъ право непосредственнаго голоса (8.446).

На сколько слабо представляется въ земскомъ управленіи мелкая поземельная собственность, видно изъ того, что владѣльцы участвующіе въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ, могутъ выставить, въ общей сложности, только около 8.500 голосовъ (по одному на 200—250 дес.) противъ 10.226 голосовъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Такимъ образомъ, крупное землевладѣніе имѣетъ

*) „Статистика поземельной собственности и населенныхъ мѣстъ Европейской Россіи". Изд. Центр. Стат. Ком. Вып. I, стр. XIX.

рѣшительное преобладаніе и надъ крестьянскимъ-общиннымъ и надъ мелкимъ личнымъ.

Чрезмѣрная высота ценза и несоотвѣтствіе его съ существующими размѣрами землевладѣнія обнаруживается изъ того, что въ восьми губерніяхъ мелкіе собственники преобладаютъ надъ крупными, и что средній размѣръ владѣнія въ четырехъ губерніяхъ гораздо ниже установленнаго для нихъ ценза *). Притомъ постепенное дробленіе поземельной собственности, совершающееся въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, приводитъ къ тому, что кругъ лицъ, имѣющихъ право участія въ земскомъ управленіи, все болѣе и болѣе съуживается. Въ Московской губерніи, напр., въ 1865 году, въ моментъ введенія земскихъ учрежденій, личнымъ правомъ голоса обладали 1.277 владѣльцевъ; къ числу мелкихъ, избирающихъ уполномоченныхъ, принадлежали 2.065 лицъ и, наконецъ, безправная группа—владѣльцы участковъ, не достигающихъ 10 дес., насчитывали въ своихъ рядахъ 801 лицо. Черезъ 12 лѣтъ отношенія существенно измѣнились: въ 1877 году первый разрядъ представлялся уже 1.191 владѣльцами, второй остался почти безъ измѣненія—2.080, а послѣдній значительно увеличился и возросъ до 1.028. Такимъ образомъ, въ указанный промежутокъ времени число владѣльцевъ, лично участвующихъ въ избраніи гласныхъ, уменьшилось на 81, или 6,3%, а число безправныхъ увеличилось на 227, или на 22%. Точно также уменьшилось и число уполномоченныхъ, которыми можетъ быть представлено землевладѣніе, не достигающее полнаго ценза: въ 1865 году такихъ уполномоченныхъ, считая одного на каждыя 200 дес., приходилось 811, а въ 1877 г.—только 756, на 55 менѣе. „Приведенныя данныя,—замѣчаютъ по этому поводу *Русскія Вѣдомости,* показываютъ, что со времени введенія земскихъ учрежденій, вслѣдствіе измѣненія

*)

Губерніи.	Размѣръ ценза.	Среднее влад.	Крупн. на 100 личн. собств.	Мелк. (мен. 100 д.).
Курская. . .	200 д.	59 д.	10	90
Рязанская . .	200 „	81 „	12	88
Калужская. .	200—250 „	99 „	15	85
Орловская. .	200—250 „	121 „	17	83
Тульская . .	200 „	122 „	23	77
Тамбовская .	200 „	222 „	24	76
Воронежская.	200—250 „	279 „	24	76
Пензенская. .	200—250 „	272 „	28	72

въ распредѣленіи землевладѣнія, число лицъ, имѣющихъ право участвовать въ управленіи земскимъ хозяйствомъ, уменьшилось и въ то же время весьма значительное число плательщиковъ совершенно устранилось отъ этого участія. Весьма понятно, что при такомъ положеніи дѣла интересы крупнаго землевладѣнія должны имѣть въ земскихъ собраніяхъ перевѣсъ надъ интересами мелкаго и, конечно, не въ пользу послѣдняго, не смотря на то, что крупное землевладѣніе постепенно падаетъ, а мелкое, наоборотъ, развивается и все болѣе пріобрѣтаетъ права на вниманіе къ его нуждамъ“ *).

Въ еще худшемъ положеніи находятся владѣльцы другихъ родовъ имуществъ, кромѣ земель—жилыхъ домовъ, торговыхъ и промышленныхъ заведеній. Участвуя въ платежѣ земскихъ налоговъ, большинство этихъ владѣльцевъ не участвуетъ въ земскомъ представительствѣ, такъ какъ правомъ голоса пользуются лишь тѣ, имущества которыхъ оцѣнены не ниже 15.000 руб., остальные же не участвуютъ даже чрезъ уполномоченныхъ. Въ уѣздахъ съ развитою промышленностію такой порядокъ долженъ отзываться весьма вредно, такъ какъ значительная часть плательщиковъ совершенно лишена представительства. Въ Петербургскомъ уѣздѣ, напр., гдѣ сумма сборовъ съ частныхъ земель составляетъ немного болѣе 12%, общей суммы сборовъ, а сборы съ прочихъ имуществъ около 80%, изъ 2.326 владѣльцевъ-плательщиковъ пользуются правомъ участія въ выборахъ только 270, или немного болѣе десятой части **). На неудовлетворительность этого порядка указывалъ гласный Московскаго уѣзднаго земскаго собранія кн. П. Н. Туркестановъ, въ запискѣ, внесенной въ 1872 году въ собраніе.

„Нѣсколько примѣровъ, взятыхъ прямо изъ жизни,—говоритъ онъ, — лучше всего подтвердятъ неуравнительность, существующую между правами плательщиковъ, предоставленными имъ положеніемъ о зем. учрежд., и тѣми повинностями, которыя они, дѣйствительно, несутъ по отношенію къ земскимъ налогамъ. Примѣры эти не единичные, а касаются цѣлыхъ значительныхъ группъ плательщиковъ Московскаго уѣзда.

„Извѣстно, что доходность земель 1-й категоріи, т. е. ближайшихъ къ городу, принята собраніемъ въ 5 разъ выше доходности земель 5-й категоріи, т. е. наиболѣе отдаленныхъ. Такимъ образомъ, 40 десят. 1-й категоріи обло-

*) „Русскія Вѣдомости“ 1879 г. № 165, перед. ст.

**) „Доклады Спб. губ. з. упр. на 1879 годъ“ стр. 129.

жены такимъ же налогомъ, какъ 200 десят. 5-й категоріи. Между тѣмъ, права владѣльцевъ этихъ земель далеко не одинаковы: первымъ предоставлено только право избирать уполномоченныхъ; вторые же пользуются непосредственнымъ голосомъ на избирательныхъ съѣздахъ. Владѣлецъ 9 десятинъ 1-й категоріи уплачиваетъ земскаго налога едва ли не въ пять разъ болѣе владѣльца 10 десятинъ 5-й категоріи. Въ то же время первый не пользуется даже правомъ выбора уполномоченныхъ въ избирательномъ съѣздѣ, между тѣмъ, какъ это право предоставлено второму. Это—относительно земель.

„Еще рѣзче выступаетъ подобная неуравнительность между правами и обязанностями по отношенію къ цѣлой категоріи недвижимыхъ имуществъ уѣзда, доходность которыхъ опредѣлена земствомъ приблизительно до 400.000 руб. Съ нихъ, слѣдовательно,—при обложеніи доходности въ 5%, какъ это принято въ Московскомъ уѣздѣ,—земство получаетъ до 20.000 р., или до 25% всей своей смѣты. Сумма—весьма значительная. А, между тѣмъ, такъ какъ цѣнность каждаго изъ этихъ имуществъ, взятаго въ отдѣльности, не достигаетъ опредѣленнаго въ 23 ст. размѣра, т. е. 15.000 р., то владѣльцы ихъ по закону устраняются отъ всякаго участія въ избирательныхъ съѣздахъ. Тѣмъ не менѣе изъ этой послѣдней категоріи лицъ многіе плательщики по доходности своихъ имуществъ вносятъ столько же земскаго налога, а иные даже болѣе, чѣмъ, напримѣръ, владѣльцы 200 дес. земли 5-й категоріи, пользующіеся всѣми правами земскаго представительства. Такимъ образомъ, выходитъ, что цѣлый разрядъ имуществъ, несущихъ на себѣ тягость до 25% всѣхъ земскихъ расходовъ, по существующему узаконенію, не доставляетъ владѣльцамъ ихъ никакого участія ни въ избирательныхъ съѣздахъ, ни въ распредѣленіи земскихъ налоговъ“.

На основаніи этихъ соображеній кн. Туркестановъ предлагалъ ходатайствовать объ устраненіи „неуравнительности между правами и повинностями плательщиковъ“, посредствомъ предоставленія права голоса на избирательныхъ съѣздахъ на основаніи не пространства земли и цѣнности другихъ имуществъ, а доходности, какъ величины, служащей для опредѣленія размѣра налога *). Предложеніе это, однако, было отклонено губернскимъ собраніемъ, на разсмотрѣніе котораго оно было передано уѣзднымъ собраніемъ. Собраніе руководствовалось тѣмъ соображеніемъ, что „кратковременный опытъ земскихъ учрежденій не достаточенъ для того, чтобы входить съ предложеннымъ ходатайствомъ“. **)

Устраненіе отъ участія въ земскомъ управленіи мелкихъ собственниковъ, составляющихъ большинство во многихъ губерніяхъ, ведетъ за собою недостатокъ въ людяхъ, могущихъ посвятить себя земской дѣятельности. Если принять въ соображеніе, что боль-

---

*) „Журналы Московскаго губ. з. собр. 1872 г.“ стр. 384.

**) Тамъ же, стр. 378.

шинство крупныхъ собственниковъ (считая таковыми лицъ, владѣющихъ имѣніями въ 1.000 и болѣе десятинъ) рѣдко принимаютъ участіе въ земскихъ дѣлахъ, и если носятъ званіе гласнаго, то только ради почета, то окажется, что и безъ того небольшой кругъ лицъ, изъ которыхъ могутъ избираться гласные, еще съузится: изъ 10.226 владѣльцевъ полныхъ цензовъ 2.023, или $^1/_5$, владѣютъ крупной собственностью—отъ 1.000 дес. и болѣе. При такихъ условіяхъ весьма естественно, что во многихъ земствахъ раздаются жалобы на недостатокъ людей: въ Горбатовскомъ уѣздѣ, Нижегородской губ., по словамъ гл. Бобржицкаго, „недостатокъ въ избирателяхъ всегда ощущался и большое число избирательныхъ съѣздовъ въ прежнее время пользовалось правомъ, предоставленнымъ 34 ст. Положенія", *) на основаніи которой „если бы на съѣздѣ число избирателей оказалось менѣе числа подлежащихъ избранію гласныхъ, то выборы не производятся, и всѣ наличные избиратели признаются гласными". Чистопольское, Казанской губ., земское собраніе въ 1877 году имѣло только 7 гласныхъ отъ землевладѣльцевъ, вмѣсто 21, а Костромское уѣздное 16, вмѣсто 25 **). Рязанское губернское собраніе въ 1879 году отклонило предложеніе гласнаго А. В. Алянчикова о лишеніи недоимщиковъ по земскимъ сборамъ права на участіе въ избирательныхъ съѣздахъ на томъ основаніи, что „контингентъ земскихъ силъ", которыя „принимаютъ живое и активное участіе въ земской жизни", „на столько ограниченъ, что земство безспорно должно желать скорѣе развитія его, нежели хлопотать объ ограниченіи его правъ" ***). За отсутствіемъ однихъ владѣльцевъ и устраненіемъ другихъ, земское управленіе попадаетъ, обыкновенно, въ руки небольшаго кружка, далеко не представляющаго собою „всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности", а очень часто преслѣдующихъ исключительно своекорыстныя цѣли. Такіе кружки относятся къ выборамъ съ своеобразной точки зрѣнія: они не ищутъ людей, которые своими способностями могли бы содѣйствовать успѣху дѣла, а подбираютъ только своихъ сторонниковъ, или такихъ лицъ, которыя, за отсутствіемъ или неспособностію,

---

*) „Журналы XIII очер. Горбатовскаго у. з. с." стр. 9.

**) „Земскій Ежегодникъ за 1877 г." №№ 16 и 30.

***) „Журналы Рязанскаго г. з. с. XV очер. созыва" стр. 185.

не могли бы противодѣйствовать имъ въ достиженіи ихъ цѣлей. *Русскимъ Вѣдомостямъ*, напр., сообщаютъ изъ Бѣлева, Тульской губ., что „на бывшемъ недавно съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ избранъ въ земскіе гласные одинъ совершенно больной человѣкъ, настоятельно отказывавшійся отъ избранія, по причинѣ его слабости, безпамятства и постоянной головной боли, мѣшающей ему не только заниматься дѣлами, но даже мыслить. Избраніе это совершилось, однако, при посредствѣ наиболѣе вліятельныхъ на съѣздѣ лицъ. Какія соображенія руководили послѣдними, — замѣчаетъ газета, — не извѣстно". *) Гласный Рязанскаго губернскаго собранія, г. Бибиковъ, возражая противъ упомянутаго выше предложенія г. Алянчикова, выражалъ опасеніе, что устраненіе недоимщиковъ отъ участія въ избирательныхъ съѣздахъ можетъ лишить земство полезной дѣятельности лицъ, живущихъ за границей; „есть много землевладѣльцевъ, говорилъ онъ, живущихъ внѣ имѣній и даже за границей; легко можетъ случиться, что по оплошности ихъ повѣренныхъ земскія собранія лишатся *на цѣлыя трехлѣтія* ихъ содѣйствія, что иногда можетъ весьма вредно вліять на ходъ земскаго дѣла, столь бѣднаго дѣятелями". **) Какое „содѣйствіе" земскому дѣлу могутъ оказать живущія за границею лица, про то знаетъ одинъ г. Бибиковъ, а что они именно своимъ отсутствіемъ могутъ „содѣйствовать" нѣкоторымъ мѣстнымъ дѣятелямъ, это весьма вѣроятно.

Захватъ всего земскаго управленія небольшимъ кружкомъ и прямое слѣдствіе такого захвата — полная безконтрольность и безотвѣтственность управителей, облегчается незначительностью состава земскихъ собраній. Хотя составители Положенія и сознавали, что число выборныхъ, составляющихъ земскія собранія, должно быть „довольно велико" и что только при этомъ условіи въ послѣднихъ можетъ „самостоятельно и правильно формироваться общественное мнѣніе", тѣмъ не менѣе число гласныхъ во многихъ уѣздахъ весьма ограничено. Изъ 355 уѣздовъ, въ которыхъ опредѣлено ввести земскія учрежденія, болѣе трети, а именно 122 уѣзда имѣютъ менѣе 30 гласныхъ и такъ какъ, на основаніи ст. 42 Положенія, собраніе можетъ считаться законнымъ, если въ

*) „Русскія Вѣдомости" 1880, № 178.
**) „Журн. Рязанск. г. з. с.," стр. 194.

немъ присутствуетъ треть гласныхъ и притомъ не менѣе 10, „то стало быть, говоритъ А. А. Головачевъ, въ болѣе чѣмъ трети всѣхъ земскихъ собраній, а именно въ 122, всѣ важнѣйшіе вопросы могутъ рѣшаться десятью лицами, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя. Но если мы примемъ въ соображеніе, что всѣ вопросы въ земскихъ собраніяхъ рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, то оказывается, что въ этихъ случаяхъ уѣздный предводитель, согласясь съ пятью гласными, не только можетъ облагать налогами цѣлый уѣздъ, но захватить въ свои руки всю мировую юрисдикцію въ уѣздѣ", и это тѣмъ болѣе возможно, что большинство гласныхъ крестьянъ, какъ мы уже говорили, находятся въ зависимости отъ предводителя и, волей-неволей, должны съ нимъ соглашаться. „Но, продолжаетъ г. Головачевъ, это еще не все: есть 30 уѣздовъ, въ которыхъ число гласныхъ назначено менѣе 15, и къ числу этихъ уѣздовъ относится Петербургскій, въ которомъ число гласныхъ опредѣлено 14. Стало-быть даже при полномъ составѣ Петербургскаго уѣзда восемь гласныхъ пользуются правомъ дать мировыхъ судей столичному Петербургскому уѣзду, въ которомъ стекается масса пришлаго народа изъ другихъ губерній и подсудная, по мѣсту своихъ занятій, этимъ мировымъ судьямъ. Такимъ образомъ, партія изъ восьми человѣкъ можетъ въ Петербургскомъ уѣздѣ распоряжаться безконтрольно, раздѣливъ между собою должности въ управѣ и въ мировомъ институтѣ". *) Неудобства малочисленности состава собраній ощущаются многими земствами, въ томъ числѣ и Петербургскимъ, которое, почти вслѣдъ за открытіемъ земскихъ учрежденій, возбудило ходатайство объ увеличеніи числа его гласныхъ до 30 и неоднократно повторяло это ходатайство. Перечисляя испытываемыя земствомъ неудобства, Петербургская уѣздная управа, въ запискѣ, представленной въ 1878 году въ губернское собраніе, говоритъ слѣдующее:

„Съ одной стороны, ограниченное число подлежащихъ избранію гласныхъ приводитъ къ тому, что въ составъ собранія не могутъ входить представители даже большинства крайне разнохарактерныхъ мѣстностей, пригородовъ и селеній уѣзда, населеніе которыхъ состоитъ изъ землевладѣльцевъ, крестьянъ, владѣльцевъ дачъ, фабрикантовъ, заводчиковъ и торговцевъ. Такимъ образомъ, всестороннее обсужденіе вопросовъ значительно затруднено. Съ другой сторо-

---

*) „Десять лѣтъ реформъ". Спб. 1872 г., стр. 210.

ны, собраніе по различнымъ вопросамъ избираетъ различныя коммиссіи, изъ коихъ иныя дѣйствуютъ постоянно. Въ различныя коммиссіи эти приходится избирать однихъ и тѣхъ же гласныхъ, что представляетъ весьма много неудобствъ и самое дѣло отъ этого теряетъ. Такъ при составѣ въ 14 человѣкъ, собраніе должно избрать: въ управу 3 человѣка, въ губернскіе гласные 2 человѣка, въ члены училищнаго совѣта 2 человѣка, въ члены коммиссіи для составленія списка присяжныхъ засѣдателей 2 человѣка, въ члены ревизіонной коммиссіи 5 человѣкъ; сверхъ того, нѣсколько членовъ въ оцѣночную коммиссію, въ санитарную и другія. При этомъ легко можетъ представиться слѣдующее неудобство: въ случаѣ, напр., какихъ либо разнорѣчій между управою и ревизіонною коммиссіею, разрѣшеніе этихъ разнорѣчій, по необходимости, предоставляется меньшинству собранія (6 человѣкамъ, такъ какъ остальные 8 входятъ въ составъ управы и ревизіонной коммиссіи). Наконецъ, съ изданіемъ уставовъ о воинской и военно-конской повинностяхъ, собраніе обязано избирать своихъ представителей въ разныя мѣстныя коммиссіи. Хотя избраніе ихъ закономъ предоставлено производить и не изъ числа гласныхъ, но въ виду вообще затруднительности избирать ихъ не изъ состава собранія и въ видахъ достиженія большаго единства въ дѣйствіяхъ и направленіи, выборъ этихъ представителей въ мѣстныя коммиссіи было бы гораздо предпочтительнѣе производить изъ числа гласныхъ, что при нынѣшнихъ условіяхъ представляется совершенно невозможнымъ". *)

Необходимость измѣненія состава земскихъ собраній сознается, повидимому, и правительствомъ; по крайней мѣрѣ министерство внутреннихъ дѣлъ неоднократно отвѣчало на ходатайства земскихъ собраній объ увеличеніи числа гласныхъ, что ходатайства эти будутъ „приняты въ соображеніе при имѣющемъ послѣдовать общемъ пересмотрѣ приложенной къ ст. 33 Положенія вѣдомости о числѣ гласныхъ". Пересмотръ не только этой вѣдомости, но и всей организаціи земскаго представительства составляетъ настоятельную необходимость, такъ какъ со времени изданія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ многое существенно измѣнилось.

---

*) „Доклады С.-Петерб. г. з. у. на 1879 г." стр. 725.

IV.

Отношеніе земства къ народному здравію. — Право регламентаціи земскихъ учрежденій.

Ветлянская эпидемія, слухи о появленіи которой начали распространяться еще въ концѣ 1878 года, поглотила все вниманіе и правительства и земства въ первые мѣсяцы 1879 года. Для локализированія этой болѣзни были приняты чрезвычайныя мѣры: оцѣпленіе зараженной мѣстности, снаряженіе санитарныхъ отрядовъ, дезинфекція и истребленіе зараженныхъ предметовъ и т. д.; все это проводилось съ большой энергіей, дабы воспрепятствовать распространенію заразы. Несмотря на это, во всей Россіи возникли опасенія, что моровая язва, оставившая по себѣ такія ужасныя воспоминанія въ прежнее время, можетъ прорвать преграды и появиться въ другихъ мѣстностяхъ, даже отдаленныхъ отъ мѣста ея зарожденія. Вотъ почему, въ началѣ 1879 года, наши общественныя учрежденія — городскія и земскія — проявили усиленную дѣятельность: созывались чрезвычайныя собранія, устраивались спеціальныя совѣщанія для изысканія мѣръ, которыя должны быть приняты для предупрежденія заноса болѣзни и для оздоровленія мѣстности. Само правительство признало необходимость такой усиленной дѣятельности общественныхъ учрежденій и озаботилось установленіемъ новыхъ правилъ, которыми эта дѣятельность, съ формальной стороны, была бы облегчена. 16 февраля послѣдовало Высочайшее повелѣніе о признаніи чрезвычайныхъ земскихъ собраній, разрѣшаемыхъ для обсужденія предупредительныхъ мѣръ противъ появленія заразительной болѣзни, дѣйствительными и въ такомъ случаѣ, если въ собраніе не прибудетъ требуемаго закономъ числа гласныхъ. Тѣмъ же Высочайшимъ повелѣніемъ предоставлено министру внутреннихъ дѣлъ право разрѣшать, въ необходимыхъ случаяхъ, для той же цѣли, соединенныя засѣданія городскихъ думъ и земскихъ собраній. (Собр. узак. 1879 г., № 32).

Земскія собранія, сознавъ всю важность предстоявшей имъ задачи, съ усердіемъ принялись за работу, но на первыхъ же порахъ встрѣтили весьма существенныя препятствія: права зем-

скихъ учрежденій, по отношенію къ охраненію народнаго здравія, оказались крайне неясными и неопредѣленными. Положеніе 1 января 1874 г. возлагая на земство, между прочимъ, „попеченіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи, и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, о народномъ здравіи“ (ст. 2, п. 7), не даетъ болѣе точныхъ указаній, въ какихъ именно предѣлахъ должна имѣть мѣсто земская дѣятельность. Правда, права земскихъ учрежденій разъяснены министерскими циркулярами, но эти послѣдніе въ такой степени съуживаютъ дѣятельность земства, что никакой активной роли въ дѣлѣ прекращенія и предупрежденія повальныхъ болѣзней оно играть не можетъ: вся распорядительная власть всецѣло остается въ рукахъ администраціи, земству же предоставляется почти исключительно отпускать нужныя средства. Циркуляромъ медицинскаго департамента 9 марта 1866 г. № 1750 *) разъяснено: 1) „что степень участія земскихъ учрежденій въ принятіи предварительныхъ мѣръ противъ появленія и распространенія холеры и другихъ эпидемическихъ болѣзней опредѣляется возможнымъ выполненіемъ наставленія медицинскаго совѣта и тѣми средствами (денежными?), какія для сего будутъ предоставлены въ распоряженіе земскихъ управъ; 2) что отношеніе земскихъ учрежденій къ администраціи, въ мѣропріятіяхъ при появленіи холеры, опредѣляются ст. 836 — 846 т. XIII св. зак., въ учрежденіи комитетовъ общественнаго здравія, кои будучи составлены изъ мѣстныхъ начальниковъ по управленію, должны пригласить къ участію и членовъ земскихъ управъ и дѣйствовать совокупно, въ порядкѣ, указанномъ ст. 956 — 965 того же тома; 3) что сборы на расходы по мѣрамъ предварительнымъ, до появленія холеры, должны быть отнесены къ разряду уѣздныхъ и расходуются по распоряженію земскихъ управъ, сборы же на расходы по мѣрамъ прекращенія эпидеміи должны быть отнесены къ разряду губернскихъ и расходуются, какъ и кредиты, открытые на счетъ общихъ государственныхъ средствъ, по постановленіямъ комитетовъ общественнаго здравія, причемъ издержки по кредиту пополняются изъ губернскаго земскаго сбора, за исключеніемъ экстренныхъ, кои

*) Сборн. узакон., относящ. до земск. учр. Новг., 1879, стр. 5. Всѣ ссылки на правительственныя распоряженія, обнародованныя до 1879 г. мы будемъ дѣлать по этому Сборнику.

принимаются на счетъ казны". Другимъ, позднѣйшимъ циркуляромъ, подтверждающимъ предъидущій, разъяснено, что въ кругъ обязанностей земскихъ учрежденій входитъ „попеченіе о правильномъ устройствѣ и содержаніи заведеній общественнаго призрѣнія, равно обезпеченіе врачебной помощи народу, съ мѣрами предотвращенія распространенія болѣзней скота, принятіе же мѣръ къ предотвращенію повальныхъ болѣзней и скотскихъ падежей, по возможности ихъ распространенія за предѣлами одного уѣзда или губерніи (вѣдѣніе земства) и по врачебно-полицейскому характеру самыхъ мѣръ, принадлежитъ уѣзднымъ комитетамъ народнаго здравія" *).

Весьма естественно, что приведенное разъясненіе правъ земскихъ учрежденій по отношенію къ народному здравію не могло удовлетворить земство, тѣмъ болѣе, что въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ оно является даже несогласнымъ съ существующими законами. Такъ, признаніе расходовъ по предупрежденію и прекращенію эпидемій обязательными для земства, распредѣленіе повинностей на этотъ предметъ между земствами губернскимъ и уѣзднымъ и, наконецъ, предоставленіе распоряженія земскими суммами органамъ не земскимъ — комитетамъ народнаго здравія — находятся въ рѣшительномъ противорѣчіи съ законами, ибо расходы по народному здравію не отнесены закономъ къ числу обязательныхъ для земства (прил. къ ст. 3 врем. прав. о земск. пов.), раздѣленіе повинностей на губернскія и уѣздныя предоставлено губернскимъ земскимъ собраніямъ (ст. 62 Полож.); наконецъ, управленіе земскимъ имуществомъ и вообще хозяйствомъ возложено на земскія управы (Полож. ст. 69 и 72). Вообще земство должно было стремиться выйти изъ той пассивной роли, которая ему предоставлена, и выхлопотать себѣ нѣкоторую долю распорядительной власти, безъ которой всѣ мѣры, имъ принимаемыя, должны были оставаться безплодными и находиться въ полной зависимости отъ благосклонности администраціи. Вотъ почему еще въ 1872 году московское губернское земское собраніе постановило ходатайствовать о примѣненіи къ земскимъ учрежденіямъ ст. 103 и 109 Городов. Полож., т. е. о предоставленіи земскимъ собраніямъ права издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія **).

*) Тамъ же.

**) „Журн. Моск. г. з. с. 1872 г." стр. 128.

Вопросъ о предоставленіи земскимъ учрежденіямъ такого права возбуждался еще во время составленія проекта Положенія о земск. учр. „Широкій кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій—писалъ 6 мая 1863 г. министру внутреннихъ дѣлъ главноуправляющій II отдѣленіемъ канцеляріи Его Величества баронъ Корфъ—самостоятельность, которою они должны пользоваться, и въ особенности предполагаемое высвобожденіе ихъ, по нѣкоторымъ частямъ, изъ подъ административной регламентаціи свода законовъ, влечетъ за собою необходимость признать за ними самими, въ извѣстныхъ предѣлахъ, право регламентаціи, т. е. право не только давать отъ себя инструкціи или наставленія непосредственно подчиненнымъ имъ лицамъ, но и издавать, по ввѣреннымъ имъ отраслямъ управленія, правила или постановленія (régléments), обязательныя для всего мѣстнаго населенія. Сіе право есть неотъемлемая прерогатива всякаго установленія, долженствующаго имѣть самостоятельное мѣсто въ администраціи, орудіе, безъ котораго такому установленію невозможно было бы выполнять свое предназначеніе. На него, вѣроятно, намекаетъ и ст. 4 проекта (Полож. о земск. учрежд.), предоставляющая земскимъ учрежденіямъ „обсужденіе, опредѣленіе и приведеніе въ исполненіе всѣхъ законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, имъ ввѣренныхъ“. Но болѣе точнаго указанія на право регламентаціи въ проектѣ нѣтъ; между тѣмъ такое указаніе необходимо, ибо власть предписывать или запрещать какія либо дѣйствія, въ сущности, принадлежитъ одному только законодателю, и никакое учрежденіе не можетъ пользоваться оною безъ прямой делегаціи закона“. Право земскихъ собраній издавать обязательныя постановленія, по мнѣнію барона Корфа, должно быть ограничено двумя основными условіями, именно: 1) „чтобы постановленія ихъ ни въ какомъ случаѣ не выходили изъ круга предметовъ, предоставленныхъ вѣдѣнію сихъ учрежденій и 2) чтобы они ни въ чемъ не были противны существующимъ общимъ узаконеніямъ. Затѣмъ, дѣйствительнымъ средствомъ, дабы и въ очерченномъ такимъ образомъ кругѣ мѣстная земская власть не касалась интересовъ слишкомъ важныхъ, представляется ограничить болѣе или менѣе тѣсными предѣлами мѣру взысканій, которымъ могутъ быть подвергаемы виновные въ неисполненіи ея постановленій“. На основаніи сказаннаго, баронъ Корфъ находилъ нужнымъ „включить въ проектъ особую статью

о правѣ губернскихъ земскихъ собраній издавать обязательныя для *мѣстнаго земства* постановленія и о правѣ собраній уѣздныхъ давать съ своей стороны инструкціи уѣзднымъ управамъ, равно какъ подчиненнымъ имъ лицамъ, собственно о способахъ исполненія губернскихъ постановленій". *). Высказываясь объ изложенномъ мнѣніи бар. Корфа, бывшій министръ внутреннихъ дѣлъ, въ своемъ представленіи въ государственный совѣтъ, отъ 26 мая 1863 г., замѣчаетъ, что указанной ст. 4 проекта и другими земскимъ собраніямъ право давать инструкціи и регламенты уже предоставлено, что же касается до установленія особыхъ штрафовъ за неисполненіе постановленій собраній, то такая мѣра представляется частію излишней, частію несвоевременной **). Такимъ образомъ, по мысли составителей проекта, земскимъ учрежденіямъ должно было принадлежать право регламентаціи по предметамъ ихъ вѣдомства, но, вслѣдствіе неточности редакціи, право это не могло быть осуществлено безъ особаго законодательнаго разъясненія тѣхъ статей Положенія, на которыхъ оно основывается. Ст. 4 проекта, цѣликомъ вошедшая и въ Высочайше утвержденное Положеніе, по справедливому замѣчанію бар. Корфа, есть не болѣе, какъ намекъ; болѣе же подробныхъ и ясныхъ опредѣленій, на необходимость которыхъ указывалъ управлявшій II отдѣленіемъ, въ текстъ закона не внесено. Правда, предложенная барон. Корфомъ статья объ обязательныхъ постановленіяхъ включена въ Положеніе, но ей дана такая редакція, которая совершенно измѣняетъ смыслъ ея. „Губернскія земскія собранія— говоритъ ст. 66—могутъ издавать обязательныя для *мѣстныхъ земскихъ учрежденій* той же губерніи (а не для *мѣстнаго земства,* какъ проектировалъ бар. Корфъ) постановленія, а уѣздныя земскія собранія—давать съ своей стороны инструкціи уѣзднымъ управамъ своихъ уѣздовъ, равно какъ подчиненнымъ имъ лицамъ, собственно о способѣ исполненія постановленій губернскихъ собраній, съ тѣмъ, чтобы 1) означенныя постановленія и инструкціи ни въ какомъ случаѣ не выходили изъ круга предметовъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій и 2) чтобы они ни въ чемъ не были противны дѣйствующимъ узаконеніямъ".

Въ „Трудахъ" коммиссіи мы, къ сожалѣнію, не находимъ объ-

*) „Труды ком. о губ. и у. учр." ч. II, кн. I, стр. 45 и слѣд.

**) Тамъ же, стр. 30.

ясненій относительно того, намѣренно ли введена въ текстъ изложенной статьи замѣна словъ „мѣстное земство“, несомнѣнно принимавшихся бар. Корфомъ въ смыслѣ всего мѣстнаго населенія, словами „мѣстныя земскія учрежденія“, или же измѣненіе это допущено случайно. Во всякомъ случаѣ, благодаря этому редакціонному измѣненію, права земскихъ учрежденій значительно съузились и наше земство лишилось прерогативы, которой въ другихъ странахъ пользуются органы мѣстнаго самоуправленія. Въ Бельгіи, напр., провинціальный совѣтъ имѣетъ право „издавать провинціальные уставы относительно внутренней администраціи и полицейскаго распорядка“, не касаясь предметовъ, опредѣленныхъ уже законами или уставами общей администраціи, и установлять за неисполненіе изданныхъ имъ правилъ взысканія, не свыше заключенія въ тюрьмѣ на 8 дней и 200 фр. штрафа. (Loi provinciale 30 апр. 1836 г., ст. 85). Такое же право на изданіе обязательныхъ постановленій по предметамъ, о которыхъ законъ не даетъ особыхъ опредѣленій или предоставляетъ регламентацію посредствомъ мѣстныхъ постановленій, предоставлено въ Пруссіи окружнымъ (Kreisordnung 13 дек. 1872 г., § 20) и провинціальнымъ (Provinzialordnung 29 іюня 1875 г., § 8) собраніямъ. Послѣ введенія земскихъ учрежденій, неудобства, происходящія отъ неточности редакціи закона, не замедлили выясниться, и правительство не могло не придти къ убѣжденію, что общественнымъ учрежденіямъ должно быть предоставлено право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, ввѣреннымъ ихъ завѣдыванію. Поэтому при выработкѣ позднѣйшаго закона, относящагося до мѣстнаго самоуправленія,—Городоваго Положенія 1870 г., „уже нельзя было не остановиться на мысли, что одна передача въ вѣдѣніе городскихъ общественныхъ управленій дѣлъ по городскому благоустройству и благосостоянію не могла бы привести къ положительнымъ результатамъ, если бы въ то же время не было предоставлено городскимъ управленіямъ издавать обязательныя для обывателей города постановленія по означеннымъ предметамъ. Мѣра сія представляется тѣмъ болѣе полезною и нужною, что, съ одной стороны, въ дѣйствующихъ уставахъ содержится, по означеннымъ предметамъ, слишкомъ мало точныхъ и опредѣлительныхъ правилъ, выраженныхъ притомъ, большею частію, лишь въ формѣ совѣтовъ, указаній, наставленій и т. п., почему судебныя установленія, когда

до нихъ доходятъ жалобы на нарушеніе подобныхъ правилъ, встрѣчаютъ постоянныя затрудненія въ опредѣленіи взысканій и, по понятной отсюда причинѣ, предпочитаютъ скорѣе освобождать нарушителей отъ всякихъ наказаній, чѣмъ назначать таковыя въ несоразмѣрной степени, за неимѣніемъ положительнаго *обязательнаго* закона; съ другой—что упомянутыя правила, по разнообразію мѣстныхъ условій, и не могли бы быть изданы законодательнымъ порядкомъ, въ формѣ общихъ для всѣхъ городовъ узаконеній, и потому въ сводѣ то и дѣло помѣщаются самыя разнообразныя изъятія изъ дѣйствія общихъ правилъ, которыя, такимъ образомъ, какъ бы совершенно теряютъ характеръ общаго закона" *). Въ силу изложенныхъ соображеній признано необходимымъ предоставить городскимъ думамъ право издавать обязательныя для городскихъ жителей постановленія по предметамъ городскаго благоустройства, перечисленнымъ въ ст. 103 Городоваго Положенія.

Разъ такой принципъ былъ установленъ для одного рода общественныхъ учрежденій, не представлялось уже болѣе основаній, чтобы не распространить его и на другія такія же учрежденія— на земство. И дѣйствительно, вскорѣ послѣ обнародованія Городоваго Положенія, 16 іюня 1873 года послѣдовало Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта **), предоставившее земскимъ учрежденіямъ право издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ внѣ городскихъ поселеній и о тушеніи пожаровъ. Мѣра эта вызвана тѣмъ обстоятельствомъ, что, какъ сказано въ объясненіи къ ст. 115 Город. Полож., „земскія учрежденія, на которыя возложено завѣдываніе взаимнымъ страхованіемъ имуществъ, встрѣчаютъ на практикѣ неодолимыя затрудненія въ удовлетворительномъ устройствѣ этой части, безъ соотвѣтственнаго участія ихъ въ принятіи мѣръ предосторожности противъ возникновенія и распространенія пожаровъ,—въ числѣ каковыхъ мѣръ главнѣйшее мѣсто занимаетъ самое устройство селеній, какъ относительно размѣщенія зданій, такъ и относительно возведенія сихъ послѣднихъ, въ особенности же относительно возведенія трубъ и крышъ" ***). Порядокъ изда-

*) „Городовое Положеніе, съ объясненіями". 2 изд. Хоз. Деп. М. В. Д., 1873 г., стр. 102.

**) Въ изданіи „Свода зак." 1876 г. стр. 1937—1947, т. II, ч. I.

***) „Город. Полож." стр. 102.

нія обязательныхъ постановленій установленъ слѣдующій. Проектъ постановленій составляется губернскимъ земскимъ собраніемъ, по истребованіи заключеній уѣздныхъ собраній, а въ случаѣ неотложности и безъ него, и представляется губернатору, который утверждаетъ его и издаетъ состоявшееся постановленіе, сдѣлавъ распоряженіе о напечатаніи онаго въ губернскихъ вѣдомостяхъ. Если губернаторъ встрѣтитъ препятствія къ утвержденію представленнаго проекта, то онъ о встрѣченныхъ имъ сомнѣніяхъ сообщаетъ собранію; въ случаѣ же закрытія послѣдняго, или если собраніе не убѣдится соображеніями губернатора, а равно и онъ самъ не признаетъ объясненія собранія уважительнымъ, то представляетъ дѣло въ Правительствующій Сенатъ. Губернатору, далѣе, предоставляется обращаться къ губернскому собранію съ предложеніями объ изданіи постановленій указаннымъ выше порядкомъ. За нарушеніе обязательныхъ постановленій виновные подвергаются взысканіямъ по ст. 29 Уст. о наказ., налаг. мир. суд., если въ законѣ за подобнаго рода нарушенія не опредѣлено особаго наказанія. Возбужденіе судебнаго преслѣдованія и обличеніе передъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій предоставляется какъ губернскимъ, такъ и уѣзднымъ земскимъ управамъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ административными властями.

Изложенный порядокъ изданія обязательныхъ постановленій вполнѣ соотвѣтствуетъ тѣмъ общимъ правиламъ, которыя установлены для правительственнаго надзора за дѣйствіями земскихъ учрежденій (ст. 90—96 Полож.) и сохраняетъ неприкосновеннымъ установленный составителями Положенія принципъ, что „сообразно общему началу самоуправленія, полагаемому въ основаніе земскихъ учрежденій, результатами правительственнаго надзора въ земскихъ дѣлахъ можетъ быть только остановленіе или уничтоженіе распоряженія земскихъ учрежденій, но не измѣненіе или перевершеніе ихъ постановленій“. *)

Въ то же время, когда издавался приведенный законъ, былъ возбужденъ вопросъ о предоставленіи земскимъ учрежденіямъ права издавать обязательныя постановленія и относительно охраненія

*) „Объясн. зап. къ Полож. о земск. учр.“ стр. 59. („Труды ком.“ ч. 2, кн. 1).

народнаго здравія. На ходатайство по этому предмету Московскаго губернскаго земскаго собранія министръ внутреннихъ дѣлъ сообщилъ, что „въ представленномъ 3 марта 1873 года въ государственный совѣтъ проектѣ временныхъ правилъ о мѣропріятіяхъ противъ эпидемій и эпизоотій заключаются, между прочимъ, и предположенія о томъ, чтобы предоставленное городскимъ думамъ, на основаніи новаго Городоваго Положенія, право издавать обязательныя для городскихъ обывателей постановленія по предупрежденію и пресѣченію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней на людяхъ и на скотѣ было распространено и на уѣздныя земскія собранія по отношенію къ обывателямъ уѣздовъ“ *). Но на этомъ дѣло остановилось и, повидимому, только ветлянская эпидемія ускорила его разрѣшеніе. Въ № 51, „Собранія узаконеній“ за 1879 годъ опубликованы Высочайше утвержденныя 9 марта того же года „временныя правила относительно изданія земскими учрежденіями обязательныхъ постановленій о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней“. Этими правилами уѣзднымъ земскимъ собраніямъ предоставляется издавать обязательныя постановленія: а) о порядкѣ содержанія въ чистотѣ площадей, улицъ и дорогъ, также сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, и естественныхъ протоковъ, находящихся на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, обществамъ, учрежденіямъ и вѣдомствамъ; б) о чисткѣ дворовъ, объ устройствѣ и чисткѣ помойныхъ ямъ и отхожихъ мѣстъ; в) объ устройствѣ и содержаніи боенъ, фабричныхъ, заводскихъ и другихъ промышленныхъ заведеній въ предѣлахъ, касающихся санитарныхъ и гигіеническихъ условій; г) о мѣрахъ къ соблюденію чистоты въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и напитковъ и по обезпеченію безвредности оныхъ; д) о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды; е) объ уборкѣ или истребленіи палыхъ животныхъ; ж) о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразительныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней. Земскія управы могутъ раздѣлять уѣздъ въ санитарномъ отношеніи на участки и назначать въ оные особыхъ временныхъ попечителей для наблюденія за исполненіемъ изданныхъ обязательныхъ поста-

*) „Докладъ Моск. губ. з. упр. чрезвычайному з. собр. 1879 г. по вопросу о мѣрахъ противъ эпидеміи“.

новленій, для чего попечители эти имѣютъ, наравнѣ съ чинами полиціи, право свободнаго входа во всѣ мѣста, подлежащія ихъ наблюденію, о результатахъ котораго доносятъ управѣ. Возбужденіе судебнаго преслѣдованія и обличеніе виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій предоставляется на одинаковыхъ основаніяхъ какъ земскимъ учрежденіямъ, такъ и полицейскому управленію. Благодаря приведенному новому закону, отношеніе земства къ народному здравію дѣлается болѣе благопріятнымъ, и всѣ земскія мѣропріятія по этой части становятся на болѣе твердую почву. Но, расширяя права земскихъ учрежденій, законъ 9 марта въ то же время существенно измѣняетъ отношенія земства къ администраціи и притомъ далеко не въ его пользу. Какъ мы уже видѣли, до сихъ поръ надзоръ за дѣйствіями земскихъ учрежденій принадлежалъ только губернатору и министру внутреннихъ дѣлъ, и всѣ несогласія между земствомъ и надзирающей властью разрѣшались сенатомъ, который только уничтожалъ земскія постановленія, въ случаѣ ихъ незаконности, но не измѣнялъ ихъ. Въ настоящее время закономъ 9 марта въ отношенія земства къ правительству вводятся новые элементы—уѣздный исправникъ, въ нѣкоторой степени замѣняющій губернатора, и особое совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ начальника губерніи, вмѣсто сената, рѣшающее недоразумѣнія между земствомъ и администраціей. Указанныя нами измѣненія заключаются въ слѣдующихъ правилахъ, относящихся до порядка изданія обязательныхъ постановленій по санитарной части. Проекты такихъ постановленій—сказано въ законѣ—прежде внесенія ихъ въ земское собраніе, сообщаются земскою управою на заключеніе уѣздному исправнику, который и съ своей стороны вправѣ самъ сообщать земской управѣ, для внесенія въ земское собраніе, проекты такихъ постановленій, которыя представляются, по его мнѣнію, необходимыми. Состоявшееся постановленіе сообщается губернатору, который, если не встрѣтитъ препятствій къ его изданію, дѣлаетъ распоряженіе о напечатаніи онаго въ губернскихъ вѣдомостяхъ, послѣ чего оно объявляется въ уѣздѣ для всеобщаго свѣдѣнія, тѣмъ способомъ, который будетъ опредѣленъ земскимъ собраніемъ и одобренъ губернаторомъ. Если губернаторъ встрѣтитъ препятствіе къ изданію сообщеннаго ему постановленія, или если относительно предположенныхъ земскимъ собраніемъ или полицейскимъ управленіемъ

постановленій не состоится между сими учрежденіями соглашенія, то для рѣшенія дѣла созывается, по распоряженію губернатора, особое совѣщаніе, состоящее подъ его предсѣдательствомъ, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружнаго суда, врачебнаго инспектора и его помощника, предсѣдателя и двухъ членовъ губернской земской управы и старшаго врача земства. Состоявшееся въ совѣщаніи постановленіе немедленно вступаетъ въ силу. Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ особаго совѣщанія, отъ губернатора зависитъ пріостановить изданіе обязательнаго постановленія и представить немедленно все дѣло на усмотрѣніе и разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ.

Изложенный порядокъ въ основаніяхъ своихъ рознится отъ порядка изданія обязательныхъ постановленій по другимъ предметамъ, указаннаго въ ст. 1937—1940 т. II. Св. Зак. изд. 1876 г.: во первыхъ, вводится новый фазисъ въ ходъ дѣла—соглашеніе съ уѣзднымъ исправникомъ; во вторыхъ, установляется новое мѣстное учрежденіе для окончательнаго разрѣшенія споровъ между земствомъ и администраціей, учрежденіе, не только отмѣняющее постановленіе, но и измѣняющее его по существу; наконецъ—верховное разрѣшеніе возникающихъ недоумѣній изъ рукъ коллегіальнаго сената передается единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ. Такія рѣзкія различія въ порядкѣ изданія постановленій по санитарной части отъ порядка, установленнаго для изданія такихъ же постановленій по другимъ предметамъ, могутъ быть объяснены вліяніемъ Городоваго Положенія, которое (ст. 103 и слѣд.) послужило образцомъ для закона 9 марта. Дѣйствительно, постановленія городскихъ думъ составляются по соглашеніи съ начальникомъ мѣстнаго полицейскаго управленія и возникающія по этому предмету недоумѣнія разрѣшаются не сенатомъ, а мѣстнымъ учрежденіемъ—губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Но если продолжать сравненіе далѣе, то легко найти черты, рѣзко отличающія законъ 9 марта и отъ Городоваго Положенія. Это послѣднее постановляетъ, что дѣло, по несогласіи городской думы съ начальникомъ полицейскаго управленія, поступаетъ на разсмотрѣніе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія только въ случаѣ требованія одной изъ сторонъ (ст. 105); слѣдовательно, если одна сторона не будетъ настаи-

вать на проведенiи своего предложенiя, не принятаго другою, то дѣло не получаетъ дальнѣйшаго движенiя; между тѣмъ, по закону 9 марта, дѣло въ такихъ случаяхъ обязательно переходитъ на разсмотрѣнiе высшей инстацiи. Далѣе ст. 153 Гор. Пол. предоставляетъ городскому общественному управленiю, недовольному рѣшенiемъ присутствiя по городскимъ дѣламъ, обжаловать оное Правительствующему Сенату въ шестинедѣльный срокъ, равномѣрно и губернаторъ, если признаетъ рѣшенiе присутствiя неправильнымъ, можетъ, въ тотъ же шестинедѣльный срокъ; представить дѣло на разсмотрѣнiе Правительствующаго Сената; въ свою очередь, разсматриваемый нами новый законъ не даетъ земству права на обжалованiе постановленiй особаго совѣщанiя, а возраженiя губернатора на эти постановленiя направляетъ не въ Сенатъ, а къ министру внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, въ отношенiи къ санитарной части устраняются два весьма важные принципа, положенные въ основанiе земскихъ учрежденiй—что недоразумѣнiя между земствомъ и администрацiей разрѣшаются высшимъ въ имперiи коллегiальнымъ учрежденiемъ—Сенатомъ и что земскимъ учрежденiямъ должно принадлежать право жалобы Сенату на распоряженiя административныхъ властей, „для обезпеченiя—какъ сказано въ объяснительной запискѣ къ Положенiю (стр. 59)—правъ и интересовъ земства, по всѣмъ отношенiямъ его съ правительственными властями".

Къ сожалѣнiю, мотивы, послужившiе основанiемъ для указанныхъ уклоненiй отъ общепринятаго порядка, не опубликованы, а потому соображенiя, которыми въ этомъ отношенiи руководствовались составители „временныхъ правилъ" остаются неизвѣстными. Но нѣкоторыя указанiя можно найти въ объясненiяхъ къ Городовому Положенiю. Такъ, относительно соглашенiй общественныхъ учрежденiй съ начальниками полицiи мы находимъ, въ объясненiяхъ къ ст. 115, слѣдующiя соображенiя. Установленiе порядка содержанiя предметовъ городскаго благоустройства и опредѣленiе мѣръ къ обезпеченiю городскаго благосостоянiя поставлены въ зависимость отъ соглашенiя общественнаго управленiя съ начальникомъ мѣстной полицiи „во вниманiе къ тому: а) что попеченiе о внѣшнемъ благоустройствѣ городовъ находится въ связи со ввѣреннымъ правительственной полицiи охраненiемъ безопасности и б) что посему мѣры, относящiяся къ предметамъ этого ро-

да, хотя и входятъ въ область городскаго хозяйства, не могли бы быть, тѣмъ не менѣе, предоставлены окончательному усмотрѣнію общественнаго управленія, на одинаковыхъ основаніяхъ съ хозяйственными распоряженіями касательно принадлежащихъ городу имуществъ, заключенія договоровъ по имущественнымъ дѣламъ, и т. д." Въ подкрѣпленіе сказаннаго приводятся соображенія одного изъ начальниковъ полицейскаго управленія, какъ соображенія лица компетентнаго, и притомъ выработанныя путемъ чисто практическимъ и представляющія доказательства необходимости предоставить общественнымъ властямъ участіе въ изданіи полицейскихъ постановленій, такъ какъ, съ одной стороны, „присвоеніе одной полиціи права самостоятельно обращать къ обществу требованія, касающіяся гражданскихъ правъ обывателей и налагающихъ на нихъ временныя или даже и постоянныя пожертвованія и расходы, естественно, невозможно", а съ другой—этимъ способомъ устранится „крайне невыгодное, такъ сказать, невозможное положеніе администраціи въ отношеніи къ обществу и суду, обнаруживающееся на практикѣ изъ примѣненія ст. 29 уст. о наказ., налаг. мир. суд." По мнѣнію цитируемаго начальника полицейскаго управленія, осуществленіе предположенія о предоставленіи полицейскимъ властямъ и общественно-хозяйственнымъ учрежденіямъ входить въ соглашеніе и издавать постановленія по предмету охраненія мѣстнаго благоустройства и благосостоянія „представляется единственнымъ исходомъ" изъ указаннаго выше положенія и „только этимъ путемъ полицейская власть получитъ возможность достигать цѣли своего назначенія" *). Если тѣ же соображенія легли въ основаніе закона 9 марта, то нельзя не удивляться, почему они не были приняты въ руководство при составленіи двухъ аналогическихъ законовъ—16 іюня 1873 года—объ изданіи обязательныхъ постановленій по строительной и пожарной части и 3 іюня 1879 г.—объ убиваніи зачумленныхъ животныхъ изъ мѣстнаго рогатаго скота (Собр. узак., № 81).

Этимъ послѣднимъ закономъ земству предоставляется: 1) завѣдываніе убиваніемъ зачумленныхъ и подозрѣваемыхъ въ зачумленіи животныхъ и принятіе, „при содѣйствіи полиціи", всѣхъ вообще установленныхъ закономъ мѣръ предупрежденія и прекра-

*) Город. Полож. съ объясненіями, стр. 103 и слѣд.

щенія чумы на скотѣ и 2) составленіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія чумы. Порядокъ изданія этихъ постановленій сохраненъ прежній, указанный въ ст. 1937 и слѣд. т. II св. зак. Разсматривая предметы, предоставленные тремя указанными законами регламентаціи земскихъ учрежденій, трудно найти между ними существенное различіе: всѣ эти предметы—предупрежденіе и прекращеніе какъ пожаровъ, такъ и эпидемій и эпизоотій, въ одинаковой степени „находятся въ связи со ввѣреннымъ правительственной полиціи охраненіемъ безопасности", а потому трудно найти серьезное основаніе для установленія различій въ порядкѣ изданія правилъ по каждому изъ этихъ предметовъ. Единственнымъ поводомъ для такихъ различій могло послужить то обстоятельство, что изданіе правилъ по части пожаровъ и эпизоотій предоставлено губернскимъ, а по охраненію народнаго здравія—уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; но и эта разница, съ точки зрѣнія Положенія 1 января 1864 г., не имѣетъ существеннаго значенія, ибо уѣздныя земскія учрежденія поставлены въ одинаковыя съ губернскими отношенія къ правительственной власти и на одинаковыхъ основаніяхъ съ послѣдними, до сихъ поръ, подлежали надзору только со стороны начальника губерніи, а однюдь не со стороны уѣзднаго исправника. Привлеченіе главы уѣздной полиціи къ участію въ составленіи обязательныхъ постановленій могло бы мотивироваться тѣми соображеніями, что это лицо близко знакомо какъ съ мѣстными условіями, такъ и съ спеціальными условіями полицейской службы и что соглашеніе земства съ исправникомъ побудитъ подчиненныхъ последнему чиновъ полиціи къ болѣе дѣятельному и строгому надзору за исполненіемъ этихъ правилъ. Но и эти мотивы едва ли могутъ имѣть серьезное значеніе, ибо, съ одной стороны, извѣстно, что исправники въ большинствѣ случаевъ не принадлежатъ къ числу коренныхъ мѣстныхъ обывателей и, подвергаясь частымъ перемѣщеніямъ, не имѣютъ возможности подробно ознакомиться съ мѣстностью, съ которой они не имѣютъ никакой связи, а съ другой—наши чины полиціи никакой спеціальной подготовки не получаютъ; наконецъ, послѣднее соображеніе въ равной мѣрѣ примѣнимо и въ другимъ предметамъ, по которымъ полиція точно также обязана имѣть наблюденіе, но въ регулированіи которыхъ она участія не имѣетъ.

Другая существенная новость, вносимая закономъ 9 марта въ строй земскихъ учрежденій, заключается въ устройствѣ новой мѣстной инстанціи для разрѣшенія недоразумѣній между земствомъ и администраціей. Первая попытка организаціи такого мѣстнаго административнаго суда была сдѣлана въ 1870 году, въ видѣ губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій. „Въ общемъ строѣ нашей администраціи, для различныхъ исполнительныхъ и распорядительныхъ инстанцій—говорится въ объясненіи къ ст. 11 Городоваго Положенія—давно чувствуется недостатокъ въ такихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя могли бы правильно, безпристрастно и безъ замедленія разрѣшать возникающіе по дѣламъ управленія споры, пререканія и всякіе вообще вопросы судебно-административнаго свойства (contentieux administratif). Часть эта, бывшая въ другихъ государствахъ предметомъ глубокаго изученія и вездѣ получившая болѣе или менѣе удовлетворительное устройство, у насъ не имѣетъ никакой стройной организаціи. Такой пробѣлъ дѣлается въ особенности ощутительнымъ съ введеніемъ у насъ самостоятельныхъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій, каковы земскія и устраиваемыя нынѣ городскія. Чѣмъ болѣе будетъ развиваться дѣятельность такихъ учрежденій, тѣмъ болѣе, по неизбѣжному ходу вещей, должны размножаться возбуждаемые ихъ дѣйствіями споры, пререканія и т. под. Отсутствіе удобнаго порядка разрѣшенія оныхъ сопровождалось бы неминуемо крайними затрудненіями. Противъ сего не можетъ быть никакихъ возраженій; но замѣчаемо было, что учрежденія, поименованныя выше, должны быть образованы для всѣхъ вообще дѣлъ судебно-административныхъ, а не для однихъ только городскихъ, что, посему, вопроса о нихъ не слѣдуетъ предрѣшать теперь и что устройство ихъ должно подлежать соображенію при обсужденіи общей административной реформы въ губерніяхъ. Нельзя, однако же, по поводу сего не высказать, что въ дѣлѣ устройства означенныхъ инстанцій, дѣлѣ новомъ и трудномъ, нужно дѣйствовать осторожнѣе, съ нѣкоторой постепенностью, образуя учрежденія для извѣстныхъ лишь дѣлъ и потомъ, сообразно съ указаніями опыта, расширяя кругъ ихъ дѣятельности. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не ввело подобныхъ установленій, но оно было первымъ у насъ опытомъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій и въ немъ, естественно, можно встрѣтить вышеобъясненный пробѣлъ“. По-

пытка восполненія этого пробѣла дѣлается въ настоящее время путемъ образованія „особыхъ совѣщаній“ при губернаторахъ.

Потребность въ учрежденіи мѣстнаго административнаго суда ощущается несомнѣнно, и не столько для разрѣшенія пререканій земскихъ учрежденій съ администраціею, сколько для огражденія частныхъ лицъ и обществъ, приходящихъ въ разнообразныя столкновенія съ земскимъ управленіемъ. Положеніе о земск. учр. не даетъ никакихъ указаній относительно порядка обжалованія постановленій земскихъ собраній, предоставляя только „частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, право иска на общемъ основаніи“ (ст. 119). По разъясненію сената, *) такого рода иски могутъ возникать только по предметамъ, указаннымъ въ ст. 5 Пол. о з. учр., по которой „земскія учрежденія имѣютъ право, именемъ земства, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать недвижимыя и движимыя имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинять гражданскіе иски и отвѣтствовать въ гражданскихъ судахъ по имущественнымъ дѣламъ земства“. Затѣмъ право инстанціоннаго обжалованія постановленій земскихъ собраній частными лицами нигдѣ въ законѣ не упомянуто и это умолчаніе, по словамъ сената, „не есть какое-либо упущеніе со стороны законодательства, а, напротивъ, вытекаетъ изъ духа всего законоположенія, опредѣляющаго, что земскія учрежденія, въ кругу предоставленной имъ власти, дѣйствуютъ самостоятельно; пересмотръ же, по частнымъ жалобамъ, законныхъ и вошедшихъ въ силу постановленій земскихъ собраній былъ бы прямымъ нарушеніемъ этой самостоятельности и привелъ бы къ тому, что земскія учрежденія, даже въ своей хозяйственной дѣятельности и при соблюденіи всѣхъ требованій закона, оказались бы только низшею инстанціею, и притомъ такою, всякое постановленіе которой можетъ быть всегда пересмотрѣно по существу и измѣнено“. Предоставленіе частнымъ лицамъ права обжалованія „послужило бы только къ излишнему обремененію высшихъ правительственныхъ учрежденій, возлагая на послѣднія разсмотрѣніе такихъ дѣлъ, по коимъ они часто не будутъ имѣть возможности постановить

*) Цирк. м. в. д. 13 апр. 1867 г., № 81. „Сборникъ“, стр. 140.

свое рѣшеніе, ибо дѣятельность земскихъ учрежденій есть чисто хозяйственная и обусловлена мѣстными соображеніями, повѣрять которыя въ частностяхъ для высшихъ правительственныхъ учрежденій не только затруднительно, но большею частію и вполнѣ невозможно“. Несмотря на всю вѣскость приведенныхъ соображеній сената, несмотря на то, что „постановленія собраній подлежатъ полному контролю правительственныхъ лицъ“, чѣмъ устраняется возможность „противозаконныхъ во вредъ частныхъ лицъ“ постановленій, въ практикѣ земскихъ учрежденій встрѣчается не мало случаевъ, когда постановленіями собраній весьма близко, хотя на законныхъ основаніяхъ, затрогиваются интересы частныхъ лицъ. Таково, напр., обложеніе имуществъ земскимъ сборомъ. Установленіе основаній раскладки, оцѣнка отдѣльныхъ имуществъ, подлежащихъ обложенію, и распредѣленіе между ними налога вполнѣ зависятъ отъ земскихъ собраній и не подлежатъ надзору правительственной власти, которая, при разсмотрѣніи раскладокъ, удостовѣряется только, „не допущено ли обложеніе сборами источниковъ, изъятыхъ отъ сего по закону, и не допущена ли неуравнительность въ обложеніи казенныхъ и удѣльныхъ земель, сравнительно съ прочими“ *). Между тѣмъ земскими собраніями, иногда по ошибкѣ, а иногда и намѣренно, допускается значительная неуравнительность въ обложеніи какъ отдѣльныхъ имуществъ, такъ и цѣлыхъ группъ ихъ, и къ устраненію такой неуравнительности законныхъ способовъ не имѣется Гарантія равномѣрнаго обложенія имуществъ каждаго рода, которую сенатъ усматриваетъ въ „представительствѣ собственниковъ въ земскихъ собраніяхъ“ и „численномъ преобладаніи въ большинствѣ собраній личныхъ поземельныхъ собственниковъ“, оказывается недѣйствительной и даже приводитъ къ обратнымъ результатамъ: почти повсемѣстно крестьянскія общинныя земли оказываются обложенными въ гораздо высшемъ противъ владѣльческихъ размѣрѣ. При такихъ условіяхъ, право обжалованія постановленій земскихъ собраній необходимо, и самъ сенатъ долженъ былъ признать его и указать способы осуществленія этого права. Въ томъ самомъ указѣ, которымъ признается невозможность допущенія обжалованія постановленій земскихъ собраній, сенатъ объясняетъ, что част-

*) Рѣшеніе общ. собр. 1, 3 деп. и деп. Герольд. пр. с. 20 октябр. 1871, 6 окт. 1872., № 588. „Сборн.“, стр. 98.

ныя лица, недовольныя земскими постановленіями, „имѣютъ полное право и возможность входить съ своими заявленіями какъ къ губернатору, такъ и къ министру внутреннихъ дѣлъ", которые, „буде найдутъ эти заявленія заслуживающими уваженія, могутъ, въ предѣлахъ предоставленной имъ власти, пріостановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, съ соблюденіемъ установленныхъ на то сроковъ, ежели, конечно, постановленія эти дѣйствительно заключаютъ въ себѣ что либо противное законамъ или государственнымъ пользамъ, ибо въ противномъ случаѣ нѣтъ никакого повода къ ихъ пересмотру и измѣненію" (указъ 1867 г.). Другимъ рѣшеніемъ, состоявшимся 27 января 1872 г. (№ 906), сенатъ указываетъ и другой способъ обжалованія: по протесту губернатора на постановленіе земскаго собранія объ отказѣ въ возвращеніи неподлежаще взысканнаго съ одного лица земскаго сбора, сенатъ нашелъ, что „какъ по точному смыслу ст. 119 Пол. о зем. учр., частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, имѣютъ право иска на общемъ основаніи", то губернатору не слѣдовало принимать жалобы на неподлежащее взысканіе земскаго сбора, такъ какъ жалующійся „и въ настоящее время имѣетъ право предъявить къ помянутымъ учрежденіямъ искъ въ подлежащемъ судебномъ мѣстѣ". Съ послѣднимъ толкованіемъ едва ли можно согласиться въ виду 1 примѣч. къ ст. 1 уст. гражд. суд., въ силу которой „такія требованія административныхъ мѣстъ и лицъ, коимъ законъ присвоилъ свойство безспорныхъ, не допускающихъ возраженій въ состязательномъ порядкѣ",—къ числу каковыхъ, несомнѣнно, относятся земскіе сборы, взыскиваемые на одинаковыхъ основаніяхъ съ казенными податями, „подлежатъ вѣдѣнію правительственныхъ, а не судебныхъ установленій" *).

Изъ приведенныхъ указаній сената видно, что практика свидѣтельствуетъ о необходимости допущенія обжалованія постановленій земскихъ собраній въ тѣхъ случаяхъ, когда постановленія эти касаются интересовъ частныхъ лицъ, и что Положеніе 1864 г. не разрѣшаетъ надлежащимъ образомъ этого вопроса. Вслѣдствіе этого устройство мѣстныхъ органовъ, для разсмотрѣнія жалобъ на дѣйствія земскихъ учрежденій, представляется весьма желатель-

*) Изложенное мнѣніе подтверждается двумя рѣшеніями Гражд. Кассац. Деп. Сената. См. газ. *Земство,* 1881 г. № 35, „Судебная хроника".

нымъ, но едва ли можно признать, чтобы сдѣланная закономъ 9 марта попытка созданія такого органа была удовлетворительна. Самый поводъ къ учрежденію новаго административнаго суда—разсмотрѣніе одной только отрасли земскаго дѣла — выбранъ не совсѣмъ удачно, ибо споры о законности или незаконности проектовъ обязательныхъ постановленій по санитарной части могли бы, на общемъ основаніи, разсматриваться сенатомъ, тѣмъ болѣе, что дѣла этого рода не требуютъ особой спѣшности и замедленіе не можетъ причинить ущерба; въ учрежденіи особаго присутствія для разсмотрѣнія только этихъ дѣлъ особой надобности не могло представляться. Что касается до самой организаціи вновь вводимаго „совѣщанія", то по составу своему она не соотвѣтствуетъ требованіямъ суда, долженствующаго быть безпристрастнымъ и независимымъ. Сравнивая „совѣщанія" съ прусскими судами (Verwaltungsgerichte), образованными на основаніи закона 3 іюля 1875 г. (Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte u. das Verwaltungsstreitverfahren), мы находимъ, что „окружные административные суды" (bezirksv.) состоятъ изъ пяти членовъ, изъ которыхъ два назначаются, пожизненно, королемъ (изъ лицъ, имѣющихъ право на занятіе одно—судебной, а другое высшихъ административныхъ должностей), а остальные три избираются на три года провинціальнымъ собраніемъ (Provinzialvertretung) изъ мѣстныхъ жителей. Избираемы могутъ быть всѣ подданные Германской имперіи, имѣющіе право быть избираемыми въ члены провинціальныхъ собраній, за исключеніемъ оберъ- и Regierungs'-президентовъ, вице-президентовъ, начальниковъ королевскихъ полицейскихъ учрежденій и ландратовъ (§ 10). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, причемъ, въ случаѣ отсутствія одного изъ членовъ, младшій по возрасту изъ присутствующихъ не принимаетъ участія въ голосованіи (§ 13). При такой организаціи приняты всѣ мѣры для того, чтобы устранить вліяніе бюрократіи на рѣшеніе дѣлъ: большинство голосовъ принадлежатъ къ числу мѣстныхъ обывателей, а представители администраціи совершенно устраняются отъ участія въ административномъ судѣ, подобно тому, какъ у насъ они устраняются отъ участія въ земскомъ собраніи. Наоборотъ, въ „совѣщаніи", организуемомъ закономъ 9 марта, администраціи предоставляется полное преобладаніе: въ немъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, три члена, губернатору

подчиненные — вице-губернаторъ и врачебный инспекторъ съ помощникомъ, такъ что изъ десяти голосовъ четыре принадлежатъ непосредственно администраціи, или даже губернатору. Если принять во вниманіе, что губернаторъ является стороною, такъ какъ въ большинствѣ случаевъ обсуждаемыя въ „совѣщаніи" дѣла возбуждаются по его иниціативѣ, то нельзя не придти къ заключенію, что о полномъ безпристрастіи въ ихъ рѣшеніи рѣчи быть не можетъ. Далѣе, преобладаніе администраціи усиливается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что губернатору предоставлено пріостанавливать рѣшенія, съ которыми онъ не согласенъ и переносить ихъ на окончательное разрѣшеніе не сената, а министра внутреннихъ дѣлъ, тогда какъ земству права обжалованія не предоставлено. Прусскій законъ такого переноса дѣлъ властію предсѣдателя не допускаетъ и въ видѣ кассаціонной инстанціи надъ окружнымъ административнымъ судомъ ставитъ не единоличную власть министра, а коллегіальный же „высшій" судъ (Ober-verwaltungsgericht).

Изъ всего изложеннаго мы приходимъ къ заключенію, что новое, дарованное земству право—издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней—не можетъ быть признано за расширеніе правъ земскихъ учрежденій. Если чьи права закономъ 9 марта дѣйствительно расширены, то только права уѣздной полиціи.

Коснувшись вопроса объ изданіи обязательныхъ постановленій, упомянемъ кстати еще о новомъ законѣ, касающемся этого предмета. Мы говоримъ о Высочайше утвержденномъ 17 апрѣля 1879 г. мнѣніи государственнаго совѣта о порядкѣ возведенія построекъ въ селеніяхъ (Собр. Узак., № 62), которое служитъ дополненіемъ и дальнѣйшимъ развитіемъ закона 16 іюня 1873 г. На основаніи этого новаго закона, правила о постройкахъ въ селеніяхъ опредѣляются мѣстными постановленіями, издаваемыми порядкомъ, указаннымъ въ ст. 1937—1944 т. II Св. Зак.; ст. 417, 418 420—423, 425, 427—432, 434—436, 438—440, 442, 456, 468—471, 474, 476—480, 482—493, 497, 498, 499 и п. 1 примѣч. къ ней, 500—502, 504, 508 устава строительнаго изъ свода законовъ исключаются и сохраняютъ прежнее значеніе только до замѣны ихъ мѣстными постановленіями о постройкахъ въ селеніяхъ.

Замѣтимъ, что и указаннымъ закономъ, состоявшимся послѣ закона 9 марта, порядокъ составленія обязательныхъ постановленій оставленъ прежній.

V.

По поводу земскихъ выборовъ 1880 года.

Въ нынѣшнемъ году, по случаю окончанія трехлѣтія, на которое въ большей части губерній были выбраны земскіе гласные, предстоитъ обновленіе состава земскихъ собраній. Наступающимъ лѣтомъ наше общество, въ лицѣ избирателей, должно будетъ произнести приговоръ надъ трехлѣтней дѣятельностью его теперешнихъ уполномоченныхъ, избрать новыхъ и тѣмъ опредѣлить направленіе земскаго дѣла на будущее трехлѣтіе. Хотя избирательнымъ съѣздамъ не предоставлено входить ни въ какія разсужденія и дѣлать постановленія или распоряженія, не относящіяся до производства выборовъ, а также давать инструкціи избраннымъ гласнымъ, тѣмъ не менѣе уже самымъ выборомъ лицъ, облекаемыхъ довѣріемъ избирателей, эти послѣдніе имѣютъ возможность рѣшить судьбу земскаго дѣла. Отъ того, какъ избиратели отнесутся къ своей задачѣ, какія лица будутъ уполномочены ими на управленіе земскимъ хозяйствомъ, будетъ зависѣть направленіе земской дѣятельности. Личный составъ земскихъ собраній имѣетъ чрезвычайно важное значеніе; съ его перемѣною не рѣдко коренным образомъ измѣняется и весь ходъ земскаго дѣла: кипучая дѣятельность смѣняется иногда апатіей и бездѣйствіемъ, и, наоборотъ, многолѣтняя спячка уступаетъ мѣсто энергической работѣ. Вотъ почему результатъ предстоящихъ выборовъ не можетъ не интересовать всякаго, кому дороги судьбы нашего самоуправленія. Нельзя не пожелать, чтобы выборы эти выдвинули побольше людей, преданныхъ дѣлу и готовыхъ потрудиться, ибо будущимъ дѣятелямъ предстоитъ много работы. Не смотря на свое пятнадцатилѣтнее существованіе, земскія учрежденія до сихъ поръ сдѣлали весьма мало для удовлетворенія нуждъ населенія; то, что ими сдѣлано, является не болѣе, какъ первыми шагами, какъ робкими попытками; многія стороны народнаго быта затронуты лишь вскользь, другія и совсѣмъ не успѣли обратить на себя вниманія земскихъ дѣятелей; многія насущныя потребности до сихъ поръ остаются неудовлетворенными или потому, что до нихъ не дошла очередь, или же не достало силъ и средствъ для ихъ удовлетво-

ренія. Наконецъ, многія выдающіяся явленія совершенно не изслѣдованы и причины ихъ остаются неизвѣстными. Вообще знакомствомъ съ мѣстными условіями и нуждами земскія учрежденія похвалиться не могутъ. „Свѣдѣнія, составляемыя волостными и сельскими правленіями—говорила въ 1871 году Одеская уѣздная управа—на столько неточны, на столько сбивчивы, съ такими явными пробѣлами и противорѣчіями, что дать имъ хоть долю вѣроятія положительно невозможно. Недостатокъ статистическихъ свѣдѣній на каждомъ шагу весьма ощутителенъ. Управа нѣсколько разъ была по этому поводу въ чрезвычайно затруднительномъ и, можно сказать, неловкомъ положеніи. По закону земство является справочнымъ центромъ, куда постоянно обращаются разныя правительственныя учрежденія за полученіемъ тѣхъ или другихъ свѣдѣній. Къ величайшему сожалѣнію, слѣдуетъ сказать, что Одесской управѣ зачастую приходится отвѣчать, что требуемыхъ свѣдѣній въ ея дѣлахъ не имѣется, а, между тѣмъ, эти свѣдѣнія всецѣло относятся къ предметамъ вѣдѣнія земства“. Въ такомъ же точно положеніи находится громадное большинство земскихъ управъ: свѣдѣнія, собираемыя ими чрезъ посредство полуграмотныхъ волостныхъ писарей или полиціи, совершенно невѣрны, и земскимъ собраніямъ приходится основывать свои постановленія, иногда затрогивающія самыя важныя стороны народнаго быта, или на невѣрныхъ данныхъ, или на личныхъ впечатлѣніяхъ гласныхъ. Чѣмъ, какъ не незнакомствомъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣла, можетъ быть объяснено хотя бы извѣстное заключеніе Смоленскаго губернскаго собранія о причинахъ крестьянскаго обѣднѣнія? Точно такъ же въ земскихъ собраніяхъ часто слышатся заявленія о вредѣ общиннаго землевладѣнія и необходимости отмѣнить его, какъ задерживающее сельско-хозяйственныя усовершенствованія. „При разумномъ пользованіи, говоритъ Орловская губернская управа, каждый собственникъ, по естественному закону, стремится улучшить свое достояніе, а, между тѣмъ, въ крестьянскомъ быту мы видимъ совершенно противное—истощеніе почвы, заростаніе сѣнокосовъ, сплошную вырубку лѣса. Причина тому таится въ общинномъ владѣніи землей. Крестьянинъ съ семьей, хотя и выкупившій свой надѣлъ, не имѣетъ своей собственности: земля, за которую онъ, какъ членъ общины, уплатилъ деньги или отбываетъ повинность, не принадле-

житъ ему лично. Сегодня онъ удобрилъ полосу земли, это стоило не малого труда и затратъ, а завтра собрался сельскій сходъ, потребовалъ передѣла земли и удобренная полоса досталась лѣнтяю, а состоятельный, трудолюбивый крестьянинъ не только не получилъ вознагражденія, но потерялъ безвозвратно затраченныя силы капитала и труда. Весьма нерѣдки случаи передѣла земли, направленные исключительно противъ состоятельныхъ семействъ.... Часто общины своихъ членовъ приводятъ къ несомнѣнному убѣжденію, что пока будетъ существовать общинное пользованіе, развивающее въ народѣ безпечность, крестьяне не пойдутъ далеко въ усовершенствованіи способовъ воздѣлыванія и извлеченія изъ земли возможно большаго дохода, и его не будетъ доставать на покрытіе потребностей, возрастающихъ въ теченіи времени въ количествѣ и цѣнности" *). Всѣ эти разсужденія были бы весьма убѣдительны, если бы въ основаніи ихъ было положено тщательное изученіе общинныхъ порядковъ, если бы они были основаны на фактахъ, но такой подкладки не оказывается, и потому приведенныя соображенія теряютъ всякую цѣну, тѣмъ болѣе, что изслѣдованія, произведенныя въ другихъ мѣстностяхъ (напр. работа г. Орлова по Московской губ.) ихъ далеко не подтверждаютъ. Между тѣмъ, на соображеніяхъ подобнаго рода основываются различныя мѣропріятія, которыя, не соотвѣтствуя дѣйствительнымъ потребностямъ, могутъ причинить только вредъ. Въ послѣдніе годы нѣкоторыя земства признали уже необходимость подробнаго статистическаго изслѣдованія своихъ мѣстностей, но, къ сожалѣнію, убѣжденіе въ важности статистики не успѣло еще достаточно укорениться. Какъ извѣстно, земства Херсонское и Черниговское, начавши статистическія работы, признали нужнымъ прекратить ихъ, и въ пользу прекращенія былъ выставленъ, между прочимъ, такой доводъ: „цѣль статистическаго отдѣленія—говорилъ черниговскій губернскій гласный Магеровскій—поднять уровень экономическаго благосостоянія губерніи. Но я укажу на Херсонскую, Таврическую и прочія губерніи, гдѣ земства тоже устроили у себя бюро. Эти губерніи процвѣтаютъ, пользуются благосостояніемъ, и что же мы видимъ. Тамъ нѣтъ частныхъ хозяйствъ, всѣ селенія заложены, тамъ единственный хозяинъ—поземельный банкъ.... и

*) „Докладъ объ упадкѣ благосостоянія крестьянъ Орловской г." 1875 г., стр. 30.

вотъ вамъ экономическіе результаты статистическаго бюро..." *) Другія земства, съ большимъ уваженіемъ относясь къ статистикѣ, ставятъ собираніе свѣдѣній въ такія условія, при которыхъ удовлетворительныхъ результатовъ ожидать невозможно. Такъ, владимірское губернское собраніе постановило: „поручить уѣзднымъ управамъ по предлагаемой программѣ составить описаніе ихъ уѣздовъ" **). Конечно, ничего не можетъ быть легче, какъ дать такое порученіе, но вопросъ въ томъ, какими способами оно можетъ быть исполнено. Уѣзднымъ управамъ, не располагающимъ ни временемъ, ни достаточными силами и знаніями для подробныхъ мѣстныхъ изслѣдованій, останется одно—разослать програму въ волостныя правленія и удовольствоваться тѣми данными, какія будутъ ими доставлены. Описаніе уѣздовъ, такимъ образомъ, составится; но трудно ожидать, чтобы этимъ путемъ могли разрѣшиться важнѣйшіе вопросы, интересующіе земство. А такихъ вопросовъ, заслуживающихъ особаго вниманія, встрѣчаемъ не мало.

Прежде всего наблюдателя русской жизни поражаетъ страшная смертность, по размѣрамъ своимъ не встрѣчающая себѣ равной нигдѣ въ Европѣ, кромѣ Венгріи. Въ то время, какъ въ другихъ европейскихъ государствахъ коэффиціентъ смертности не превышаетъ $32,_2$ на 1.000 (въ Сербіи), понижаясь во Франціи до $26,_3$, а въ Англіи и Шотландіи до $22,_3$, у насъ онъ, въ среднемъ выводѣ, достигаетъ $37,_3$%, а мѣстами повышается до $41,_7$ (Псковская губ.) и даже до $46,_7$ (Орловская) ***). Въ отдѣльныхъ уѣздахъ изслѣдованія, произведенныя земствомъ, обнаружили смертность еще болѣе высокую. Въ Московскомъ уѣздѣ, напр., въ пятилѣтіе 1869—1873 г., среднимъ числомъ, умирало въ годъ 50 на 1.000, причемъ по отдѣльнымъ годамъ смертность колебалась между 45 и почти 64 pro mille; въ нѣкоторыхъ приходахъ она достигала 73% ****). Въ Дурыкинской волости, того же уѣзда, отношеніе умирающихъ къ населенію еще менѣе благопріятно, нежели

*) „Журн. Черниг. г. з. с." 1877 г., январь, стр. 161. „Земскій сборникъ Ч. г.", 1877 г., № 1—4.

**) „Журн. Владим. г. з. с." 1879 г., стр. 251. „Владимірскій земск." 1880, № 1.

***) Янсонъ. „Сравнительная статистика Россіи," т. 1, стр. 219 и сл.

****) Осиповъ. „Очеркъ статистики народонаселенія Московскаго уѣзда". М. 1878. стр. 146.

въ цѣломъ уѣздѣ: здѣсь, за 15 лѣтъ, на 1.000 приходится среднимъ число 50—56 умершихъ *). Въ Орловскомъ уѣздѣ, Вятской губ., смертность нѣсколько ниже, составляя за 20 лѣтъ, среднимъ числомъ, 39 на 1.000, но съ 1859 года она „усилилась и почти не уменьшается въ теченіе всего послѣдняго времени, что вполнѣ объясняется тѣмъ, что годы съ большимъ числомъ умершихъ стали повторяться чрезъ меньшіе промежутки". За 1854 по 1875 г., въ первое пятилѣтіе умирало 36%, во второе—41, въ третье и четвертое—по 40‰. Въ восточной половинѣ южной части уѣзда смертность повышается до 50—56 **). Дѣтская смертность о насъ, по истинѣ, ужасна: по свѣдѣніямъ 1869—70 г., изъ 100 родившихся умерло 26 (Янсонъ, стр. 232), а въ Московскомъ уѣздѣ въ первый годъ жизни умираетъ около 40% родившихся, причемъ въ нѣкоторыхъ приходахъ число умирающихъ возвышается до 80 на 100! Въ Дурыкинской волости средняя смертность еще выше, равняясь 46%. Въ уѣздахъ Петербургской губ., за исключеніемъ городовъ, въ пятилѣтіе 1870—1875 гг., изъ 100 родившихся умирали на первомъ году жизни, среднимъ числомъ, 43,2, болѣе, нежели въ Московскомъ уѣздѣ, и при этомъ смертность съ каждымъ годомъ обнаруживаетъ наклонность къ повышенію. Такъ: ***).

	Родил. об. п.	Умер. на 1 году.	На 100 род.
1870	23949	9015	37,7
1871	23279	9048	41,16
1872	24504	11067	45,1
1873	26220	10349	39,4
1874	25256	12084	47,3
1875	25484	12602	48,6
	148.692	64,165	43,2

При такой сильной смертности, и особенно дѣтской, средняя жизнь достигаетъ у насъ крайне ничтожныхъ размѣровъ; для на-

---

*) Песковъ. „Описаніе Дурыкинской волости, Московскаго уѣзда, въ санитарномъ отношеніи". М. 1879, стр. 151.

**) Блиновъ. „Движеніе народонаселенія въ Орловскомъ уѣздѣ, Вятской губерніи". В. 1877, стр. 102 и сл.

***) Гюбнеръ. „О санитарномъ состояніи Спб. губ." Приложеніе къ отчету Спб. губ. упр. за 1876 г., стр. 57 и сл.

селенія Московскаго уѣзда она „весьма ограничена и для мужскаго пола еще менѣе благопріятна, нежели для женскаго, именно: средняя жизнь новорожденнаго ребенка вообще составляетъ $17_{,28}$ лѣтъ, отдѣльно мальчика $16_{,35}$, дѣвочки—$18_{,75}$“ (Осиповъ, стр. 147). Далѣе, естественный приростъ населенія во многихъ мѣстностяхъ незначителенъ, а мѣстами замѣчается даже убыль. По славамъ ярославскаго земскаго врача г. Никольскаго, Ярославская губернія отличается „задержкой въ движеніи населенія“: въ ней „приростъ, съ 1859 по 1868 г., равнялся 0,51%. тогда какъ нормальный процентъ въ Россіи—1,18%, т. е. въ $2^1/_2$ раза большій“. Въ Петербургской губерніи, за приведенное шестилѣтіе, естественная убыль населенія простиралась до 16.005 челов. (въ городахъ убыло 21.029, въ уѣздахъ прибыло 5.024) (Гюбнеръ стр. 57). Изъ 133 приходовъ Московскаго уѣзда, за приведенное пятилѣтіе, въ 48 произошла убыль населенія (Осиповъ, стр. 147). Въ четырнадцати селеніяхъ Подольскаго уѣзда, приведенныхъ г. Орловымъ въ его статьѣ „Крестьянское хозяйство“, „произошло страшное уменьшеніе населенія: въ 1858 г. числилось обоего пола душъ 2.650, въ 1869 г.—2.659, а въ 1877 г., по подворной переписи, насчитывается лишь 2.225 душъ, слѣдовательно, менѣе не только противъ 1869 г., но даже противъ 1859 г. на 16%; по отдѣльнымъ же селеніямъ убыль эта возрастаетъ до 40% и даже болѣе. Такъ, въ дер. Каменкѣ населеніе въ 20 лѣтъ уменьшилось на 45%, въ Владиміровкѣ—на 44% и т. д. Убыль эта „зависитъ отъ вымиранія“ *).

Такія печальныя явленія несомнѣнно доказываютъ, что условія, среди которыхъ живетъ русскій народъ, ненормальны и на столько тяжелы, что даже „все выносящее русское племя“ не въ силахъ выносить ихъ: оно протестуетъ противъ этихъ условій, вымирая въ громадныхъ количествахъ и мельчая. Это явленіе должно обратить на себя вниманіе и правительства и земства и вызвать тщательное и внимательное изученіе причинъ, его вызывающихъ. Насколько успѣли выяснить немногія изслѣдованія, до сихъ поръ произведенныя, главная причина усиленія смертности лежитъ въ эпидеміяхъ, безпрестанно посѣщающихъ наши города и селенія.

*) „Сборникъ статистическихъ свѣдѣній по Московской губ.“, т. II, отд. II, стр. 46.

Въ Дурыкинской волости, говоритъ д-ръ Песковъ, „ближайшими причинами дѣтской смертности были гнилостные процессы, продуктомъ которыхъ являются заразныя эпидемическія болѣзни, а, слѣдовательно, и лѣтній дѣтскій maximum смертности есть эпидемическій... Болѣе сильное господство зараныхъ болѣзней въ Дурыкинской волости подтверждается прямыми указаніями, именно— свѣдѣніями о болѣзненности въ ней за 1874, 1875 и 1878 гг., сравнительно съ тремя другими врачебными участками уѣзда. На 1.000 заболѣваній въ 1874—75 гг. въ Дурыкинской волости было среднимъ числомъ 261 случай заразныхъ болѣзней, а въ 3 участкахъ—только 207. Тѣ же отношенія получились и за 1878 годъ, а именно: въ Дурыкинской волости заразныя болѣзни составляли 203 pro mille, а въ 3 участкахъ—только 183‰. Самыми вѣроятными и ближайшими причинами высокой смертности въ Дурыкинской волости нужно считать желудочно-кишечные катарры и кровавые поносы у дѣтей, происходящіе, съ одной стороны, вслѣдствіе почти полнаго отсутствія ухода за ними, особенно въ лѣтнюю пору и нецѣлесообразнаго питанія, а съ другой—вслѣдствіе прямаго отравленія ихъ гнилостными продуктами коровьихъ сосковъ и вліянія окружающей, крайне неблагопріятной санитарной обстановки“ (у. м., стр. 153). Насколько эпидемія вліяетъ на усиленіе смертности, видно также изъ слѣдующихъ свѣдѣній о движеніи населенія въ Петербургской губерніи. „Въ шестилѣтній періодъ времени, съ 1870 по 1875 г., говоритъ д-ръ Гюбнеръ (у. м., стр. 58), убыль населенія въ губерніи прогрессивно увеличивалась, достигнувъ наибольшаго числа въ 1872 г., вслѣдствіе одновременнаго господства эпидемій натуральной оспы и холеры; въ послѣдующій за тѣмъ годъ равновѣсіе между рожденіями и смертностью возстановилось въ такой степени, что произошло приращеніе населенія въ размѣрѣ 1.007 челов., но въ 1874 г. этотъ приростъ уменьшился, по случаю появленія осенью острыхъ сыпныхъ и тифозныхъ горячекъ; въ 1875 г., вслѣдствіе эпидемическаго распространенія этихъ болѣзней по всей губерніи, произошла вновь весьма чувствительная убыль“. Къ сожалѣнію, у насъ мало обращается вниманія на эпидеміи мелкія, поражающія отдѣльныя селенія; насъ пугаютъ лишь такія повальныя болѣзни, которыя, подобно холерѣ, чумѣ, а въ послѣднее время дифтериту, угрожаютъ особенно сильнымъ распространеніемъ, захватывая

цѣлыя губерніи и унося десятки тысячъ жертвъ. Между тѣмъ и мелкія эпидеміи, о которыхъ не получается даже свѣдѣній, дѣлаютъ свое дѣло съ неменьшимъ успѣхомъ и въ общей сложности истребляютъ народа болѣе, нежели изрѣдка появляющіяся бѣдствія. Будучи оставляемы на произволъ судьбы, эти мелкія эпидеміи съ теченіемъ времени развиваются и, при благопріятныхъ условіяхъ, принимаютъ ужасающіе размѣры. Въ Миргородскомъ уѣздѣ, напр., получившемъ такую громкую извѣстность вслѣдствіе развившагося въ немъ дифтерита, различныя повальныя болѣзни гнѣздятся уже издавна: „Въ 1868 г. былъ тамъ тифъ—въ 7 дней заболѣло 80 человѣкъ въ мѣстечкѣ Устовицъ и умерло 1 изъ 5; въ 1872 г.—холера; въ 1873 г.—скотскій падежъ, и такъ нѣсколько лѣтъ (пало 62% скота); въ 1874 г.—оспа (умерло отъ нея 18%) и кровавый поносъ; въ 1875 г.—дифтеритъ въ м. Сорочицѣ; въ 1876 г.—дифтеритъ уже въ трехъ мѣстечкахъ и городѣ; такъ, по декабрь 1876 г., онъ разошелся по уѣзду до того, что заболѣло изъ населенія 12% и умерло 5%. Убыль населенія въ дѣтскомъ возрастѣ за два года стала замѣтна“ *). Изъ свѣдѣній, собранныхъ др. Песковымъ, о причинахъ дѣтской смертности въ 4 приходахъ Московскаго уѣзда за 13 лѣтъ, оказывается, что эпидеміи въ нихъ почти не переводились: одинъ 1874 годъ прошелъ благополучно, затѣмъ, въ 1865 г. были горячка и корь, въ 1866 г.—тоже, въ 1867—оспа, скарлатина и горячка, въ 1868 г. горячка и скарлатина, 1869—тоже, въ 1870—корь и скарлатина, въ 1871—холера и скарлатина, въ 1872 и 1873—оспа, въ 1875—корь, въ 1876—корь и оспа, въ 1877—оспа и горячка **). Въ Харьковской губ. съ 15 іюля по 1 октября 1879 г. было 5.506 случаевъ заболѣванія дифтеритомъ, изъ числа которыхъ умерло 2.040 челов., или почти 39%. Болѣе другихъ пострадали уѣзды Богодуховскій, Харьковскій, Лебединскій и Ахтырскій, имѣвшіе въ теченіи $2^1/_2$ мѣсяцевъ больныхъ дифтеритомъ 3.766 чел., изъ коихъ умерло 1.513, или болѣе 40%. Въ

---

*) Орловъ. „Возможны ли предохранительныя (санитарныя) мѣры противъ болѣзней въ сельской жизни?“ стран. 49. „Вѣстникъ Ярославскаго земства“ № 87—88.

**) Приложенія къ протоколамъ Врачебнаго Совѣта при Московской уѣздн. земск. управѣ 1877—78 г., стр. 3.

значительной степени населеніе губерніи страдаетъ также и отъ тифа, нерѣдко поражающаго цѣлыя селенія. Въ 1878 году было больныхъ тифомъ 7.447, изъ нихъ умерло 573; въ августѣ 1874 г. были поражены брюшнымъ тифомъ селенія Гавриловка и Богдановка, Изюмскаго уѣзда, и эпидемія эта до такой степени сильно развилась, что мѣстная земская управа не имѣла возможности успѣшно съ нею бороться.*).

Эпидемія дифтерита, охватившая уже болѣе 15 губерній, приняла, какъ извѣстно, такіе громадные размѣры, что для борьбы съ нею земству пришлось отпустить весьма значительныя средства и прибѣгнуть къ помощи „Краснаго Креста“ и правительства. Пришлось расплачиваться за прежнее невниманіе къ состоянію народнаго здоровья. Вѣроятно, принятыми мѣрами удастся прекратить дальнѣйшее развитіе и ослабить силу болѣзни, но жертвы, ею унесенныя, невозвратимы: за свою безпечность населеніе поплатилось нѣсколькими десятками тысячъ жизней, безвременно сошедшихъ въ могилу. Если бы учрежденія, на обязанности которыхъ лежитъ забота о народномъ благосостояніи, перекрестились прежде, нежели грянулъ громъ, если бы они заблаговременно дали себѣ трудъ вникнуть въ тѣ санитарныя условія, среди которыхъ течетъ жизнь народа, они имѣли бы полную возможность устранить многія изъ причинъ, вызвавшихъ настоящее бѣдствіе, и, съ затратою тѣхъ же средствъ, которыя расходуются теперь на прекращеніе болѣзни, предупредить возможность ея появленія. Но для того, чтобы достигнуть этой цѣли, необходимо подробное изученіе мѣстныхъ санитарныхъ условій, а такое изученіе не встрѣчаетъ, къ сожалѣнію, сочувствія со стороны земскихъ дѣятелей, всѣ надежды возлагающихъ на *лѣченіе*. Такъ, московское губернское собраніе дважды отклонило предложеніе о приглашеніи санитарнаго врача для медико-статистическаго изслѣдованія двухъ уѣздовъ, по которымъ предварительныя статистическія работы—обработка свѣдѣній о движеніи населенія—уже окончены. „Санитарный врачъ, утверждалъ гласный Оленинъ, не нуженъ. Коммиссія (санитарная) можетъ возразить, что это есть основаніе раціональной медицины въ уѣздѣ и чисто практическое ея выполненіе; но я коснусь

*) „Доклады Харьковской губ. земск. управы по попечительному отдѣлу“ 1879 г., стр. 8.

практической части и спрошу: что будетъ дѣлать такой врачъ? Изслѣдовать воду? На все это, какъ и на всякія изслѣдованія, нужны средства, а въ уѣздахъ ихъ нѣтъ. Поэтому назначеніе санитарнаго врача я считаю преждевременнымъ и полагаю, что едва ли принесетъ пользу, кромѣ уѣзда Московскаго, гдѣ медицинская часть правильно организована. Вода будетъ найдена дурною или хорошею; какой же практическій результатъ отъ этого? Дурная вода ни отъ какихъ изслѣдованій не исправится, а, слѣдовательно, не устранятся болѣзни". „Вмѣсто того, чтобы заботиться о санитарномъ врачѣ, необходимо обратить вниманіе на врачебную медицину и только послѣ этого я могу признать пользу учрежденія санитарнаго врача". Тѣ же взгляды раздѣляетъ и предсѣдатель управы, г. Наумовъ. „Я думаю, говоритъ онъ, что затрата на содержаніе санитарнаго врача едва ли будетъ производительна, потому что причины и развиваемыя мѣропріятія могутъ быть добыты и безъ участія санитарнаго врача. Весьма справедливо, что общій складъ экономической жизни имѣетъ громадное вліяніе на смертность, такъ что въ концѣ концовъ причина смертности сводится къ экономической сторонѣ. Далѣе, къ чему приведетъ работа санитарнаго врача? Причины убыли населенія могутъ быть опредѣлены и безъ санитарнаго врача. Дѣятельность врача будетъ состять въ томъ, что только подтвердитъ то, что всѣми сознается и противъ чего, въ настоящее время, ничего не предпринимается. Врачъ изслѣдуетъ всѣ условія жизни и указываетъ на мѣропріятія. Далѣе, если есть средства не только матеріальныя, но и нравственныя для устраненія недостатковъ, которые укажетъ врачъ, то польза можетъ быть. Но если мы ограничимся только указаніями врача и если не будутъ приниматься мѣры, то мы будемъ стоять только на теоретической почвѣ, и я опасаюсь, что мы, вслѣдствіе этого, не выйдемъ на практическую почву" *). Конечно, если въ земствѣ существуетъ сознаніе недостатка „средствъ не только матеріальныхъ, но и нравственныхъ", если оно напередъ рѣшается не принимать тѣхъ мѣръ, которыя будутъ ему указаны, не смотря на ихъ насущную необходимость, то и изслѣдованій производить незачѣмъ, ибо одни они, безъ практическаго примѣненія ихъ указаній, не принесутъ никакой пользы. Но врядъ

*) „Журналы Московскаго губ. зем. собран." 1878, стр. 99 и слѣд.

ли такимъ образомъ должны относиться къ дѣлу земскіе дѣятели, которымъ общество ввѣрило заботы о своемъ благосостояніи. Врядъ ли вправѣ они закрывать глаза и не замѣчать вредныхъ явленій, только потому, что имъ не желательно вступить въ борьбу съ ними. Съ другой стороны, если московскіе земцы сами, и безъ врача, знаютъ причины страшной смертности въ ихъ губерніи, если они убѣждены, что врачъ „только подтвердитъ то, что всѣми сознается", то почему же они, пользуясь своимъ знаніемъ, не спѣшатъ облегчить бѣдственное положеніе ввѣрившагося имъ населенія? Неужели ихъ не трогаетъ то обстоятельство, что въ предѣлахъ ихъ губерніи смерть уноситъ вдвое болѣе жертвъ, нежели въ другихъ странахъ? Неужели имъ нѣтъ до этого дѣла, потому только, что *уменьшеніе смертности* не поименовано въ число дѣлъ, предоставленныхъ закономъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій?...

Мы далеки отъ такихъ предположеній, и скорѣе готовы утверждать, что московскіе земцы не имѣютъ понятія о всемъ ужасѣ санитарной обстановки сельскаго населенія и только вслѣдствіе незнакомства съ нимъ не считаютъ нужнымъ заняться ея изученіемъ. Если бы приподнялась завѣса, скрывающая отъ ихъ глазъ дѣйствительное положеніе, они бы, безъ сомнѣнія, ужаснулись и поспѣшили взяться за дѣло оздоровленія. Попытка приподнять эту завѣсу была сдѣлана въ 1879 году Петербургскимъ уѣзднымъ земствомъ, которое пригласило 4 студентовъ-медиковъ для санитарнаго изслѣдованія уѣзда. Въ представленныхъ этими студентами описаніяхъ осмотрѣнныхъ ими селеній встрѣчаются такія картины. Вотъ, напр., линіи пороховыхъ заводовъ, поселеніе вдоль лѣваго берега р. Лупы, служащее жилищемъ для нѣсколькихъ тысячъ рабочаго населенія.

„Первое, что бросается въ глаза здѣсь каждому, говоритъ г. Авдуевскій, такъ это всеобщая, что называется, невылазная грязь даже и лѣтомъ, не говоря о веснѣ и осени. И не мудрено: почва здѣсь исключительно глинистая, способная хорошо задерживать дождевую воду, а равно невысокая мѣстность не даетъ ни малѣйшей возможности свободному стоку скопившейся воды. Есть здѣсь и канавы, но онѣ почти не выполняютъ своего назначенія—осушать улицы и дворы, а служатъ источникомъ распространенія зловонія, заключая въ себѣ стоячую гніющую воду и разныя нечистоты. Необходимость имѣть болѣе чистую и здоровую воду для питья настолько ощутительна, что, безспорно, занимаетъ одно изъ первыхъ мѣстъ въ ряду мѣстныхъ нуждъ. Протекающая здѣсь рѣчка Лупа, не отличаясь ни достаточнымъ количествомъ воды, ни хорошимъ качествомъ ея, служитъ, между тѣмъ, единственнымъ источникомъ для питья

трехътысячнаго населенія. Эта рѣчка, омывая низменныя болотистыя мѣста, представляетъ изъ себя ни болѣе ни менѣе, какъ торфяной настой, вытяжку интензивнаго желтовато-бураго цвѣта, съ большимъ количествомъ органическихъ веществъ. По своему вкусу и частію запаху, вода напоминаетъ вкусъ и запахъ болотной воды. Не говоря уже о томъ, что рѣка значительно загрязняется, омывая густонаселенное мѣсто, что она по долгу бываетъ не свободна отъ сплавляемаго лѣса, что незначительное теченіе воды еще болѣе парализуется отъ существованія здѣсь плотины при расположенной выше селенія водяной мельницѣ, рѣчка эта служитъ единственнымъ мѣстомъ для спуска нечистотъ (нѣкоторыя изъ канавъ несутъ свое содержимое прямо въ рѣчку, а по одной изъ нихъ, въ домѣ № 147, по 2 линіи, прямо спускаются экскременты изъ отхожихъ мѣстъ); въ нее же подъ часъ бросаютъ и мелкихъ дохлыхъ животныхъ, въ родѣ собакъ и кошекъ; здѣсь же купаютъ массу лошадей, а въ жаркую пору купаются сами люди, и повсюду—безъ ограниченія однимъ какимъ либо мѣстомъ, напр., ниже селенія—моютъ грязное бѣлье. Въ полверстѣ выше линіи расположено кладбище, окаймленное р. Лупой и ручьемъ. Могилы его, какъ можно судить по нѣкоторымъ признакамъ, омываются въ половодье; такъ или иначе, но почвенная вода кладбища свободно попадаетъ въ рѣку, которая и поитъ здѣшнихъ жителей, мало думающихъ о томъ, какую воду они потребляютъ". Существующіе въ селеніи колодцы пригодны только для водопоя скота. „*Дворы*, также, какъ и улицы, прежде всего поражаютъ своей нечистотою. Тѣсные, сырые, заваленные мусоромъ или кучами стараго навоза, за неимѣніемъ помойныхъ ямъ, они обильно поливаются всякаго рода помоями или буквально затопляются изъ плохо устроенныхъ отхожихъ мѣстъ. Въ большинствѣ случаевъ, отхожія мѣста строются здѣсь отдѣльно отъ домовъ, гдѣ нибудь въ дворѣ, причемъ на содержаніе ихъ не обращаютъ ровно никакого вниманія, и чистка, если бываетъ, то очень рѣдко; по этому содержимое ихъ, наполнивши неглубокія ямы,—а иногда ямъ и вовсе не бываетъ,—разливается по сторонамъ, подтекая подъ самыя жилыя помѣщенія. Живымъ примѣромъ этого можетъ служить случай въ дворѣ дома № 166, по 2 линіи, чуть не плавающаго въ нечистотахъ, частію изъ отхожаго мѣста, частію изъ хлѣва". Дома здѣсь, числомъ до 400, по большей части, небольшіе. „Вообще домовъ, сносно устроенныхъ, найдется здѣсь очень не много, за то немало такихъ, которые по своей ветхости и разрушенности совсѣмъ не могутъ быть терпимы, даже и въ качествѣ нежилыхъ построекъ, а, между тѣмъ, въ нихъ еще и до сихъ поръ есть жильцы. Живутъ также и въ существующихъ здѣсь совершенно негодныхъ подвалахъ, которыхъ насчитывается до трехъ. Въ особенности ужасенъ подвалъ дома № 154, по 2 линіи. Представляя изъ себя углубленіе въ землю не менѣе двухъ аршинъ, онъ постоянно заливается если не водою, то жидкостью изъ расположеннаго по сосѣдству отхожаго мѣста, такъ что сгнившія доски, составляющія полъ, буквально плаваютъ, не смотря на то, что жильцы его усердно занимаются осушкою своей квартиры, ежедневно вычерпывая по нѣскольку ведеръ. Не менѣе краснорѣчиво говорятъ также и течи и разрисованныя грязными потоками когда-то выбѣленныя стѣны. Въ такомъ то помѣщеніи, при содержаніи $5^1/_2$ куб. саж. убійственнаго самого по себѣ воздуха, я нашелъ до 10

человѣкъ жильцовъ, изъ которыхъ было 6 малолѣтнихъ дѣтей. Нужно сказать, что это далеко не единственный образецъ помѣщенія, отличающагося, между прочимъ, недостаточнымъ количествомъ воздуха по отношенію къ числу живущихъ въ немъ людей. Болѣе чѣмъ $^1/_4$ домовъ (118), пріютившихъ въ себѣ болѣе $^1/_3$ населенія (1063), даетъ на каждаго менѣе одной куб. сажени. О какой-либо винтиляціи въ домахъ не можетъ быть и рѣчи; форточки въ домахъ оконъ принадлежатъ только развѣ къ счастливымъ исключеніямъ. Самая большая скученность выпадаетъ на долю пришлыхъ фабричныхъ рабочихъ, которые весною стекаются изъ разныхъ губерній и живутъ, по большей части, цѣлыми артелями до глубокой осени"…. *).

Такова санитарная обстановка, среди которой живетъ трехъ-тысячное населеніе, обстановка, не составляющая исключительной принадлежности описаннаго селенія; многія черты ея встрѣчаются и въ другихъ селеніяхъ.

Въ селѣ Смоленскомъ, напр., лежащемъ по Шлиссельбургскому шоссе, шоссейныя канавы, очищаемыя вѣдомствомъ путей сообщенія однажды въ два или три года, „содержатся въ высшей степени неопрятно; въ нихъ выливаются всевозможныя нечистоты изъ домовъ и торговыхъ заведеній (первыхъ въ селѣ Смоленскомъ 250, а вторыхъ 106). Тутъ можно найти отрѣзокъ сапога, рыбные остатки, всевозможныя овощи, кучи пробокъ изъ портерныхъ, даже раза два пришлось видѣть дохлую собаку. Можно себѣ представить, какой ароматъ распространяетъ содержимое этой канавы". „Чтобъ судить о порчѣ воздуха, надо имѣть въ виду, что въ этомъ селѣ расположены 11 фабрикъ, болѣе чѣмъ съ 25 дымовыми трубами. При вѣтрѣ, дующемъ по направленію отъ фабрикъ къ Шлиссельбургскому шоссе, дымъ, содержащій сѣрнистый газъ и вредные углеводороды, разстилается по всему селу, а при обратномъ вѣтрѣ гонитъ туда міазмы отчистей и газы химическихъ заводовъ. Къ этому присоединяется и запахъ стеариноваго завода, дающій себя чувствовать на разстояніи около версты".

„Дачи", находящіяся между Нарвскими воротами и дер. Автово, „не разнятся одна отъ другой по существу въ санитарномъ отношеніи, а измѣняется только степень загрязненія и неопрятности содержанія ихъ. Сортиры, помойныя ямы и дворы грязны до нельзя, а помѣщенія тѣсны и грязны, со спертымъ воздухомъ и не провѣтриваются за неимѣніемъ форточекъ. Въ нихъ живутъ рабочіе въ самой антигигіенической обстановкѣ".

Загрязненіе воды въ рѣкахъ, спускомъ въ нее нечистотъ съ фабрикъ, заводовъ и другихъ мѣстъ, практикуется въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Вода заражается на столько, что, по мнѣнію г. Попова, именно въ ней „заключается" причина того печальнаго явленія, что число жителей деревни Автова не прибываетъ, а

*) „Докладъ Спб. у. з. у. 1879 г. о занятіяхъ коммиссіи для изслѣдованія Спб. у. въ санитарномъ отношеніи". II прилож., стр. 42—131.

убываетъ, и г. Поповъ рекомендуетъ земству даже покупать для мѣстныхъ крестьянъ невскую воду. Торговыя заведенія, посѣщаемыя массами народа, наперерывъ другъ передъ другомъ спѣшатъ отравлять своихъ посѣтителей.

„Трактиры, встрѣчаемые на каждомъ шагу за Нарвскими воротами, всѣ буквально не заботятся ни о мѣдной посудѣ (она вездѣ худо лужена), ни объ отхожихъ мѣстахъ на черныхъ половинахъ трактира: они запакощены и загрязнены ужасно, моча въ нѣкоторыхъ изъ нихъ по желобу направляется не въ люкъ, а въ рѣчку или въ пришоссейную канаву. Безчисленные кабаки этого участка отличаются грязью и, главное, тѣснотой и темнотой помѣщенія, а публики въ нихъ всегда нѣтъ числа“.

Мы могли бы привести еще цѣлый рядъ выписокъ, изображающихъ положеніе многихъ другихъ мѣстностей, ничѣмъ не отличающихся отъ приведеннаго. Вездѣ мы встрѣчаемъ одно и тоже явленіе — отсутствіе всякой заботливости о сохраненіи чистоты, скопленіе нечистотъ и недостатокъ въ водоснабженіи. Правда, приведенныя описанія относятся къ мѣстности подстоличной, находящейся, въ силу своего положенія, въ исключительныхъ условіяхъ, но, по всей вѣроятности, такія же явленія встрѣчаются и въ болѣе глухихъ, болѣе отдаленныхъ отъ городовъ мѣстностяхъ.

Въ уѣздахъ Шадринскомъ и Камышловскомъ, а также отчасти Ирбитскомъ, говоритъ Пермская губ. управа, навозъ, столь необходимый хлѣбопашцу въ другихъ уѣздахъ, при тучности почвы, не только не идетъ на удобреніе, но даже считается крестьянами вреднымъ въ этомъ отношеніи и потому оставляется въ дворахъ и загонахъ, пока необходимость не заставитъ хозяина его убрать; въ такомъ случаѣ онъ его вывозитъ зимою на ледъ, покрывающій рѣки, озера и пруды. Навозъ, кромѣ того, служитъ въ означенныхъ уѣздахъ матеріаломъ при устройствѣ на рѣкахъ мельничныхъ запрудъ. Эти запруды или первобытныя плотины ежегодно сносятся вешнею водою и по спадѣ воды устраиваются вновь. Рѣки Міясъ, Тега, Синара, Пышма, Исетъ съ ихъ притоками, даже р. Тоболь въ Курганскомъ округѣ, покрываются сплошь такими импровизированными плотинами. Кожевенныя, овчинныя и салотопенныя заведенія, въ огромномъ количествѣ существующія въ селеніяхъ Камышловскаго, Шадринскаго, Екатеринбургскаго и Красноуфимскаго уѣздовъ, сваливаютъ въ проточныя воды и пруды всѣ нечистоты и негодные остатки отъ производства. Извѣстныя Какалшинскія заведенія въ Шадринскомъ уѣздѣ за двѣ версты даютъ о себѣ знать, распространяя кругомъ отвратительный запахъ органическаго перегноя. Такимъ образомъ, навозъ, свезенный зимою на рѣки, озера и пруды, распускающійся вмѣстѣ со льдомъ и снѣгомъ, прорванныя вешними потоками навозныя плотины и нечистоты, выбрасываемыя въ рѣки и озера, отравляютъ воды. Въ степныхъ уѣздахъ, во время лѣтнихъ жаровъ, означенныя рѣки, озера и пруды, обильно насыщенные органическими нечистотами, высыхаютъ и превращаются въ грязныя лужи, издающія вредныя, вонючія испаренія, а, между тѣмъ,

они служатъ единственными водоемами, изъ которыхъ пьютъ люди и животныя. Нѣтъ ничего мудренаго, что описанныя условія весьма благопріятствуютъ развитію многихъ мѣстныхъ эпидемій и эпизоотій, особенно послѣднихъ, свирѣпствующихъ съ особенною силою въ степныхъ уѣздахъ *).

Мы считаемъ излишнимъ упоминать о неудовлетворительныхъ условіяхъ фабричнаго быта, вредно вліяющихъ на здоровье рабочаго населенія, такъ какъ объ этомъ было много писано; замѣтимъ только, что фабричный рабочій, по физическому развитію, отличается отъ земледѣльца. „Находясь членомъ отъ земства въ Шуйскомъ уѣздномъ по воинской повинности присутствіи во 2 участкѣ, состоящемъ въ фабричномъ городѣ Ивановѣ-Вознесенскѣ, говоритъ г. Напалковъ, я совершенно во время присутствія убѣдился, насколько слабъ вообще рабочій народъ, въ сравненіи съ хлѣбопашцами, которыхъ весьма легко было узнать по наружному виду, не спрашивая о занятіяхъ“. По словамъ земскаго врача Подольскаго уѣзда, „фабричные рабочіе большей частію народъ слабосильный, съ плохо развитой мускулатурой, съ слабой грудью, съ зачатками, или уже вполнѣ выраженной чахоткой“ **). При такихъ условіяхъ не удивительно, что значительная часть населенія вымираетъ отъ разныхъ болѣзней, а изъ остающихся въ живыхъ многіе неправильно развиваются. При осмотрѣ врачами, во время призыва 1876 года, 280.000 молодыхъ людей, родившихся въ 1855 году, оказалось 50.000 страдающихъ разными недугами. „Можно полагать, замѣчаетъ медицинскій департаментъ, что 17,8%, или около 110 тыс. (т. е. болѣе $^1/_6$) однолѣтковъ призыва 1876 г. не пользуются полнымъ здоровьемъ, по причинѣ хроническихъ, а большею частію неизлѣчимыхъ болѣзней“. ***) Изъ сравненія данныхъ по призывамъ за нѣсколько лѣтъ можно вывести заключеніе, что измельчаніе и ослабленіе населенія постепенно возрастаетъ. Такъ въ шестидесятыхъ годахъ лица, за недостаточнымъ ростомъ и слабостью тѣлосложенія признанныя негодными къ военной службѣ, составляли не болѣе 22% общаго числа подвергавшихся освидѣтельствованію при рекрутскихъ наборахъ (Янсонъ. Статистика, стр. 76), а въ послѣдніе годы процентъ ихъ возросъ до 30 и болѣе. Изъ свѣдѣній о результатахъ призывовъ 1876—

*) „Сборникъ Пермскаго земства“, 1873 г., № 1, стр. 107.

**) „Русскія Вѣдомости“ 1875 г. № 177.

***) „Отчетъ Медицинскаго Департамента“ за 1877 г., стр. 4 и сл.

1879 годахъ, напечатанныхъ въ *Правительственномъ Вѣстникѣ* (1877 года № 27, 1878 г. № 33, 1879 г. № 29, 1880 г. № 33), оказывается, что среднимъ числомъ, забракованные и получившіе отсрочку составили 30,7%, при чемъ во второе двухлѣтіе процентъ увеличился.

	Освидѣтельст.	Забрак.	Отсроч.	Всего.	На 100 освид.
1876	284.642	41.740	43.433	87.144	30,6
1877	311.839	43.992	47.059	93.368	29,9
1878	318.627	44.406	49.764	97.307	30,5
1879	326.326	50.130	51.868	104.233	31,9

Всѣ указанные факты съ достаточной убѣдительностью доказываютъ, что на состояніе народнаго здоровья необходимо обратить особое вниманіе, что санитарный вопросъ долженъ быть поставленъ на первую очередь. Нельзя упрекнуть наши земскія учрежденія въ недостаточной заботливости объ этомъ предметѣ: и до сихъ поръ ими сдѣлано довольно много, но всѣ заботы ихъ направлялись исключительно на организацію врачебной помощи, тогда какъ главная задача состоитъ не въ лѣченіи болѣзней, а въ ихъ предупрежденіи, въ устраненіи причинъ, ихъ вызывающихъ. На эту сторону дѣла земству необходимо обратить вниманіе теперь же, тѣмъ болѣе, что на очереди стоитъ вопросъ *объ изданіи обязательныхъ постановленій по санитарной части*. Для того, чтобы эти постановленія достигали цѣли, чтобы ихъ не постигла участь многочисленныхъ предписаній XIII т. Свода Законовъ, оставшихся безъ всякаго вліянія на санитарную обстановку, къ улучшенію которой они стремились, необходимо, во первыхъ, чтобы они не были кабинетнымъ измышленіемъ, а основывались на знакомствѣ съ мѣстными условіями, а во вторыхъ, чтобы былъ организованъ правильный и разумный надзоръ за ихъ исполненіемъ. Дѣйствующій у насъ уставъ медицинской полиціи нельзя упрекнуть въ недостаткѣ предусмотрительности: имъ все предусмотрѣно и регламентировано, но предписанія его не исполняются, главнымъ образомъ, потому, что не существуетъ надлежащаго надзора. Даже судебное преслѣдованіе виновныхъ въ нарушеніи санитарныхъ правилъ не всегда приводило къ цѣли. „Объ изъ рукъ вонъ плохомъ содержаніи“ уксуснаго завода въ дер. Емельяновкѣ, Петербургскаго уѣзда, разсказываетъ г. Поповъ, „былъ составленъ протоколъ, и хозяинъ его былъ приговоренъ

къ штрафу въ 100 р., съ обязательствомъ очистить всю площадь завода въ двухнедѣльный срокъ. По истеченіи этого времени, я былъ на немъ и не замѣтилъ, чтобы онъ чистился, видѣлъ только, что загрязненіе его еще увеличилось, благодаря дождливому времени и очень низкому мѣсту: онъ плавалъ буквально въ разведенной водою бардѣ" *). И такъ, санитарное изслѣдованіе мѣстности и организація правильнаго надзора въ уѣздахъ—вотъ задачи, за выполненіе которыхъ прежде всего должны приняться земства. При выполненіи этой задачи оно должно обратить вниманіе на всѣ стороны народной жизни, привести въ общую связь всѣ свои мѣропріятія по разнымъ отраслямъ своего хозяйства, во всемъ преслѣдуя однѣ и тѣ же цѣли. Уже нѣсколько лѣтъ земство занято разрѣшеніемъ вопроса о лучшемъ расположеніи селеній, въ видахъ большей безопасности ихъ отъ огня. Составляются планы, отводятся мѣста для построекъ, запрещается возводить новыя зданія въ мѣстностяхъ со скученными постройками, оказывается помощь на устройство прудовъ и колодезей, но на все это дѣло въ большинствѣ случаевъ смотрятъ исключительно съ точки зрѣнія пожарно-строительной, оставляя въ сторонѣ требованія санитарныя, какъ относящіяся какъ бы до другаго вѣдомства. Между тѣмъ, „размѣщеніе зданій и расположеніе селеній, говоритъ д-ръ Грязновъ,—крайне важный вопросъ. Отъ правильнаго разрѣшенія его прежде всего зависятъ гигіеническія условія жителей. Въ этомъ отношеніи земства и должны и могутъ сдѣлать многое. Извѣстно изъ статистики пожаровъ, что всѣ деревянныя зданія въ Россіи выгораютъ въ теченіи 50 лѣтъ. Если бы систематически преслѣдовать вопросъ о перемѣщеніи дурно расположенныхъ селеній и принять необходимыя мѣры, то за это время можно бы измѣнить, должнымъ образомъ, расположеніе селеній и улучшить однимъ этимъ гигіеническую обстановку населенія. Для многихъ селеній Череповскаго уѣзда это могло бы быть сдѣлано и раньше, такъ какъ большая часть селеній его выстроена изъ плохаго лѣса, не выдерживающаго болѣе 20 лѣтъ, а много есть и такихъ, что не стоятъ 15 лѣтъ. Перенося постройки по уничтоженіи этихъ зданій на другія мѣста, можно бы разрѣшить этотъ вопросъ удовлетворительно. Для этого, конечно, нуж-

---

*) „Докладъ Спб. у. у." стр. 82.

но выработать правильный планъ и систему и, можетъ быть, добиться полученія права нѣкоторыхъ принудительныхъ мѣръ. Это собственно дѣлается и теперь, но безъ правильной системы, по личному усмотрѣнію какого нибудь одного лица, не обладающаго гигіеническими познаніями. Во всякомъ случаѣ при перемѣщеніи долженъ участвовать врачъ, который осмотритъ мѣстность и можетъ опредѣлить качество воды, направленіе и ширину улицъ, расположить, принявъ во вниманіе тотъ или другой наклонъ, отношеніе къ господствующимъ вѣтрамъ, размѣстить кладбища и проч. Неправильная постановка зданій ведетъ къ тому, что нельзя установить какихъ-либо стоковъ, вода застаивается и способствуетъ образованію лужъ, грязи и гніенію разныхъ органическихъ остатковъ. Если бы улицы были расположены правильнѣе, тогда возможно бы было вездѣ въ деревняхъ устроить канавы по бокамъ улицы для стока воды. Эта мѣра должна быть общею, и она стоитъ того, чтобы земство обратило на это вниманіе" *).

Но одними мѣрами, направленными непосредственно на оздоровленіе мѣстности, ограничиться нельзя и, на ряду съ ними, необходимо позаботиться о возвышеніи имущественнаго благосостоянія народа, ибо сильная болѣзненность и смертность въ значительной степени обусловливаются именно бѣдностью. Изслѣдованія Череповецкаго уѣзда привели д-ра Грязнова къ убѣжденію, что „здоровье крестьянскаго населенія и продолжительность жизни зависятъ, гланымъ образомъ, отъ степени благосостоянія, которое способно, не смотря на существующія естественныя гигіеническія условія, довольно быстро улучшать ихъ. По этому, говоритъ онъ, нужно всего скорѣе ожидать улучшенія здоровья населенія именно отъ поднятія благосостоянія. Медицинскія и гигіеническія мѣропріятія должны идти въ параллель, какъ элементы вспомогательные". Вслѣдствіе этого вопросъ объ улучшеніи народнаго благосостоянія долженъ быть выдвинутъ на первую очередь, и лучшія силы земскихъ людей должны быть отданы на служеніе этому дѣлу. Общій уровень благосостоянія крестьянскаго населенія у насъ крайне низокъ и притомъ, какъ указываютъ нѣкоторые признаки, постепенно понижается. Въ нашихъ предыдущихъ

*) Грязновъ. „Опытъ сравнит. изученія гигіеническихъ условій крестьянскаго быта и медико-топографіи Череповецкаго уѣзда". Спб. 1880, стр. 43.

обозрѣніяхъ мы уже имѣли случай указывать, что въ нашихъ селеніяхъ начинаетъ развиваться бездомный и безземельный пролетаріатъ, что количество скота постепенно уменьшается и въ связи съ этимъ уменьшаются урожаи и доходность земледѣльческаго промысла. Но и то скудное имущество, которымъ обладаетъ нашъ крестьянинъ, и которое не въ состояніи доставить ему достаточныхъ средствъ къ жизни, безпрестанно подвергается истребленію. Его поля подвергаются опустошенію различными насѣкомыми, причиняющими громадные убытки. Въ 1878 г., напр., хлѣбный жукъ (anisoplia austriaca), появившись только въ двухъ уѣздахъ Харьковской губ., нанесъ ущербъ, „исчисляемый милліонами рублей. Изъ 25 волостей Зміевскаго уѣзда жучки истребили хлѣбъ только въ 5 волостяхъ, и, по имѣющимся въ управѣ точнымъ свѣдѣніямъ, ущербъ, нанесенный только этимъ пяти волостямъ, равняется 563.000 р. Эти сотни тысячъ потерянныхъ рублей исчислены не по убыткамъ отъ предполагаемыхъ урожаевъ, т. е. не по тому, что на самомъ дѣлѣ съѣли жуки, а по дѣйствительному расходу, брошенному въ землю на обработку и посѣвъ“. *) Не менѣе насѣкомыхъ, истребляющихъ посѣвы, причиняютъ убытковъ скотскіе падежи, ежегодно посѣщающіе наше очечество и оказывающіе разрушительное дѣйствіе на крестьянское хозяйство. По свѣдѣніямъ, собраннымъ коммиссіей для изслѣдованія нынѣшняго положенія сельскаго хозяйства въ Россіи, „въ теченіе 8 лѣтъ, съ 1863 и по 1871 годъ, отъ различныхъ эпизоотій пало скота въ Европейской Россіи 1.466 тыс. головъ, среднимъ числомъ въ годъ 183 тыс. Въ 1871 г. числилось крупнаго рогатаго скота 21.604 тыс. головъ; такимъ образомъ, ежегодная убыль скота отъ падежей составляетъ всего 0,84%, но оффиціальныя цифры не точны и не полны: по мнѣнію нѣкоторыхъ губернаторовъ, ихъ надлежитъ удвоить; по мнѣнію другихъ лицъ, даже удвоенныя цифры далеко ниже истинныхъ. Если считать годовую убыль въ 400 т. головъ и цѣну кругомъ по 30 р., то ежегодная утрата по этой статьѣ составляетъ до 12 мил. рублей“. **) Въ 1876 г., по свѣдѣніямъ Медицинскаго департамента, пало рогатаго скота въ 38 губерніяхъ отъ одной чумы 212.768 головъ, и лошадей отъ си-

---

*) „Доклады Харьковской г. з. у. 1878 г.“, стр. 160.

**) „Докладъ“, стр. 21.

бирской язвы въ 40 губерніяхъ 23.630. Въ этомъ году чума усилилась противъ предыдущаго года въ 20 губерніяхъ и ослабѣла въ девяти. Причинами распространенія болѣзни считаются 1) заносъ гуртами и 2) несоблюденіе скотовладѣльцами и скотопромышленниками медико-полицейскихъ правилъ, относящихся до заболѣвшаго и павшаго отъ чумы скота. *) „Гигіеническія условія скота въ данной мѣстности, говоритъ департаментъ, играютъ второстепенную роль, но чѣмъ хуже водопои, скуднѣе кормы, чѣмъ небрежнѣе уходъ за скотомъ и неблагопріятнѣе климатъ, тѣмъ губительнѣе и продолжительнѣе существуетъ эпизоотія" (стр. 182). Что касается до сибирской язвы крупнаго рогатаго скота, то она прямо вызывается неудовлетворительностью корма и водопоя. „Въ Вологодской губ., въ Тотемскомъ и другихъ уѣздахъ, эпизоотія эта составляетъ мѣстную болѣзнь, особенно въ неурожайные годы; въ Шуйской волости она появляется отъ дурныхъ выгоновъ и воды" (стр. 198). Именно эти, благопріятствующія развитію эпизоотій, условія—недостатокъ корма и хорошаго водопоя—свойственны большей части крестьянскихъ хозяйствъ, почти повсемѣстно испытывающихъ недостатокъ въ выгонахъ и покосахъ. „Если бы крестьяне, говоритъ статистическое бюро Пермскаго земства, имѣли возможность, вслѣдствіе сложенія акциза на соль, пользоваться ею, какъ обычнымъ кормовымъ средствомъ, если бы вообще продовольствіе скота было удовлетворительное, а не скудное, соломистое, какъ теперь, если бы, наконецъ, крестьянское хозяйство не испытывало на себѣ бѣдственныхъ періодическихъ потрясеній отъ неурожаевъ, сопровождающихся буквальною голодовкою скота, то со внѣшними источниками заразы (мы разумѣемъ исключительно чуму на рогатомъ скотѣ) было бы удобно бороться одними ветеринарно-полицейскими мѣрами; но теперь, при существованіи исчисленныхъ выше тяжкихъ условій скотоводства, дѣйствительно, не мудрено, что доказывается стоическимъ примѣромъ нѣкоторыхъ волостей, проникнутыхъ полнымъ отчаяніемъ, положиться на „волю Божію" и потерять, къ величайшему смущенію волостнаго начальства, всякое „довѣріе" къ ветиринарно-полицейской панацеѣ". **) И дѣйствительно, насе-

*) „Отчетъ за 1877 г.", стр. 179—202.

**) „Матеріалы для сельско-хоз. статистики Пермской губ. Шадринскій уѣздъ". „Сборн. Перм. з." 1, 1880 г. № 2, стр. 177.

леніе проникается отчаяніемъ и складываетъ руки. Въ дер. Яръ, Камышловскаго уѣзда, въ 1872 году, появилась чума принявшая значительные размѣры. Населеніе никакихъ „мѣръ“ не принимало. „Сельскій староста, разсказываетъ земскій ветеринарный врачъ г. Рыжевскій, на вопросъ—какія мѣры принимаются противъ падежа, отвѣчалъ: „никакихъ мѣръ мнѣ не извѣстно, да и не досугъ о падежѣ хлопотать—время страдное“; другаго отвѣта, само собою разумѣется, и нельзя было ожидать. Мои настоянія у крестьянъ не имѣли успѣха: „время, дескать, страдное, некому ухаживать за скотомъ, да и для прокормленія его въ запасѣ корма не имѣется, а на поскотинѣ (пастбищное мѣсто), не требуя ухода, скотъ можетъ прокормиться“. *)

Эти обстоятельства должны быть приняты въ соображеніе при предстоящемъ обсужденіи въ земскихъ собраніяхъ вопроса объ убиваніи зачумленныхъ животныхъ изъ мѣстнаго рогатаго скота. Убиваніе въ настоящее время признается единственною раціональною мѣрою для прекращенія чумной заразы, и потому мѣра эта должна быть введена безусловно, но въ ней одной нельзя видѣть полнаго спасенія отъ бѣдствія. Какъ бы полезна ни была эта мѣра, она, во первыхъ, не устранитъ тѣхъ причинъ, которыя благопріятствуютъ развитію болѣзни, а во вторыхъ, ею не уменьшится совершенно непроизводительное уничтоженіе капитала: чтобы платить за убитыя животныя, необходимо увеличить налоги, другими словами, изъять изъ распоряженія обывателей часть ихъ доходовъ. Далѣе, обсуждаемая земскими собраніями мѣра касается только чумы рогатаго скота, но эта болѣзнь, хотя и наиболѣе причиняющая вреда, не есть единственная причина скотскихъ падежей. Изъ приведеннаго уже отчета медицинскаго департамента мы узнаемъ, что въ 1877 году въ Нижегородской губ. пало 3.196 головъ рогатаго скота отъ чумы и кромѣ того: 905 головъ отъ повальнаго воспаленія легкихъ, 399 отъ сибирской язвы, всего 1.304; затѣмъ 1.858 лошадей—114 отъ повальнаго воспаленія и 1.744 отъ сибирской язвы. Если принять стоимость лошади одинаковой со стоимостью головы рогатаго скота, то окажется, что убытокъ, причиненный чумою, унесшей 3.196 головъ, совершенно равенъ ущербу, причиненному другими болѣзнями, истребившими

*) „Сборн. Пермскаго з.“ 1873, № 4, стр. 555.

3.162 головы. Для покрытія этихъ убытковъ, весьма тяжело отзывающихся на хозяйствѣ крестьянина, который, съ потерею лошади, нерѣдко переходитъ въ разрядъ безхозяйныхъ и дѣлается пролетаріемъ, можетъ служить только страхованіе скота отъ всѣхъ болѣзней, а для предотвращенія послѣднихъ—необходимо улучшеніе крестьянскаго хозяйства. Подъемъ народнаго благосостоянія—вотъ наиболѣе вѣрная и надежная мѣра для уменьшенія болѣзненности и смертности и людей, и ихъ домашнихъ животныхъ. Вопросы эти тѣсно связаны между собою: возвысьте благосостояніе крестьянина, дайте ему средства для удовлетворенія его насущныхъ потребностей и тогда требуйте отъ него исполненія всевозможныхъ медико- и ветеринарно-полицейскихъ предписаній. Исполнить ихъ ему будетъ не трудно, и сами они окажутъ болѣе благотворное дѣйствіе. Содѣйствіе крестьянамъ въ расширеніи ихъ землевладѣнія, правильная организація народнаго кредита и освобожденіе крестьянина отъ гнета кулака-капиталиста—вотъ первыя мѣры, на которыхъ должно остановиться земство, и которыхъ нельзя откладывать въ долгій ящикъ.

Коснувшись истребленія крестьянскаго имущества разными бѣдствіями, нельзя не указать на врага, съ которымъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ нужна ожесточенная и упорная борьба. Этотъ врагъ—волкъ, не менѣе чумы содѣйствующій уменьшенію крестьянскаго скота. По свѣдѣніямъ, сообщаемымъ ветеринарнымъ врачемъ Вятскаго земства г. Козаченко, въ Вятской губерніи въ 1874 и 1875 гг. истреблено волками: рогатаго скота 19.329 (коровъ 7.187, телятъ 12.142), лошадей 9.873 (въ томъ числѣ жеребятъ 6.937), овецъ 64.637 и свиней 9.483; такимъ образомъ, на каждый годъ приходится истребленнаго волками скота: рогатаго 9.665, лошадей 4.937, овецъ 32.319, свиней 4.741; между тѣмъ, по среднему выводу за 1867—1877 гг., отъ разныхъ эпизоотій падало только 7.130 штукъ въ годъ *). Тоже самое оказывается въ Вологодской губерніи. Изъ протокола годичнаго засѣданія мѣстнаго отдѣла общества размноженія охотничьихъ и промысловыхъ животныхъ оказывается, что „вредъ для сельскаго хозяйства отъ хищныхъ звѣрей является въ такихъ крупныхъ размѣрахъ, что при-

*) „Сельскохозяйственныя и ветеринарно-статистическія свѣдѣнія о Вятской губ.“ В. 1879, стр. 405.

нимаетъ значеніе народнаго бѣдствія. По собраннымъ весьма тщательно статистическимъ даннымъ, истреблено волками и медвѣдями въ губерніи въ 1878 году: лошадей 1.224, жеребятъ 1.851, коровъ 1.929, телятъ 1.964, овецъ 12.329, свиней 353, на сумму, по средней стоимости животныхъ, 130.362 руб. Другія народныя бѣдствія, посѣтившія въ томъ же году губернію, нанесли далеко меньшій убытокъ, напр., отъ градобитія понесено убытковъ населеніемъ на 34.400 руб., отъ эпизоотій—на 24.720 руб., отъ пожаровъ—на 128.163 руб. Послѣдняя цифра, т. е. убытокъ отъ пожаровъ, хотя и приближается къ убытку отъ хищныхъ звѣрей, но слѣдуетъ принять въ соображеніе, что кромѣ исчисленныхъ выше потерь, хищныя животныя наносятъ и другой вредъ, истребляя, напр., множество дичи. При такомъ губительномъ значеніи хищныхъ звѣрей въ хозяйствѣ населенія губерніи, истребленіе волковъ становится чисто вопросомъ земскимъ“ *).

Еще болѣе грознымъ врагомъ населенія является пожаръ, безжалостно истребляющій все имущество, доводящій иногда до полнаго разоренія. Громадные размѣры, которые принимаютъ у насъ пожары, страшные убытки, ими причиняемые, всѣмъ извѣстны; но замѣчателенъ тотъ фактъ, что и пожары, подобно болѣзнямъ, имѣютъ особенно излюбленныя мѣста, которыя они особенно часто посѣщаютъ. Въ Новгородской губерніи, напр., „существуетъ цѣлая группа такихъ селеній, въ которыхъ вообще такъ часто случаются пожары, что ни одно изъ нихъ не горѣло менѣе 7 разъ въ теченіе 13 лѣтъ, т. е. менѣе 1 раза въ 2 года. Въ нѣкоторыхъ же изъ нихъ число пожаровъ достигло положительно ужасающихъ количествъ. Такъ Верхній Прихонъ, Новгородскаго уѣзда, горѣлъ въ теченіе этого времени не менѣе 38 разъ, т. е., среднимъ числомъ, около 3 разъ ежегодно, Солоницко, Старорусскаго уѣзда,—не менѣе 34 разъ, Старое Рахино, Крестецкаго уѣзда,—30 разъ, Яжелбицы, Волдайскаго уѣзда—29 разъ, Бронницы, Новгородскаго уѣзда,—28 разъ и д. д. Число такихъ селеній, представляющихъ особую опасность отъ пожаровъ, по причинѣ большой частости въ нихъ этихъ послѣднихъ, простирается въ губерніи до 116. Общее число пожаровъ въ этихъ 116 селеніяхъ простиралось, за изучаемый періодъ, до 1.193, или до 16% всѣхъ бывшихъ

*) „Правительственный Вѣстникъ“. 1880, № 93.

въ теченіе почти 13 лѣтъ въ Новгородской губерніи пожарныхъ и случаевъ. Такимъ образомъ, слишкомъ $^1/_6$ послѣднихъ падаетъ исключительно на тѣ немногія селенія, которыя охарактеризованы названіемъ опасныхъ, между тѣмъ, какъ на остальныя селенія, представляющія громадное большинство (9.610) приходится всего лишь 6.275 пожарныхъ случаевъ; слѣдовательно, въ первой группѣ мы имѣемъ на одно селеніе болѣе 10 пожаровъ, или безъ малаго одинъ пожаръ въ годъ, во второй же группѣ находимъ, что на одно селеніе приходится всего лишь 0,64 пожаровъ, или почти 1 пожаръ въ $18^3/_4$ года" *). Такія „опасныя" селенія есть, конечно, во всѣхъ губерніяхъ и ихъ-то переустройство должно быть поставлено на первую очередь, хотя бы для этого потребовались даже крупныя затраты.

До сихъ поръ мы поворили исключительно объ интересахъ матеріальныхъ, но и въ области духовной земству предстоитъ очень и очень много работы. Заслуги земскихъ учрежденій въ дѣлѣ народнаго образованія не могутъ подлежать сомнѣнію; земство создало русскую народную школу, вызвало къ жизни заведенія для приготовленія народныхъ учителей, вызвало появленіе цѣлой педагогической литературы. Его затраты на народное образованіе значительно возрастаютъ, число народныхъ училищъ и учащихся въ нихъ съ каждымъ годомъ увеличивается. Не смотря на это, образованіе нашего народа стоитъ на крайне низкой степени; громадное большинство населенія безграмотно. Даже въ уѣздахъ подстоличныхъ, въ которыхъ грамотность населенія должна быть выше, нежели въ захолустьѣ, ибо населеніе ихъ чаще, такъ сказать, приходитъ въ соприкосновеніе съ цивилизаціей, процентъ неграмотныхъ новобранцевъ чрезвычайно великъ: въ Петербургскомъ уѣздѣ изъ 412 молодыхъ людей, принятыхъ на службу въ 1875—1878 гг., оказались неграмотными 197, или $47,_6\%$ **); въ Московскомъ уѣздѣ изъ 2.526 лицъ, внесенныхъ въ призывные списки за 1874—1876 гг., было неграмотныхъ 1.475, т. е. $58,_3\%$. Изъ числа должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія въ Московскомъ уѣздѣ половина неграмотны: изъ 743 лицъ грамотны 371, или $49,_9\%$ ***).

*) „Труды статистическаго отдѣленія Новгородской губернской земской управы" т. I. Н. 1879, стр. 109.

**) См. Отчеты Петербургской уѣздной земской управы за 1876 1879 гг.

***) „Отчетъ о начальныхъ народныхъ училищахъ Московскаго уѣзда за $18^{76}/_{77}$ уч. годъ".

Въ Тверской губерніи, по свѣдѣніямъ 1878 г., грамотные мужчины составляютъ $16,_1\%$ мужскаго населенія, а грамотныя женщины—только $1,_7\%$ причемъ въ Ржевскомъ уѣздѣ процентъ грамотныхъ опускается до 9 для мужчинъ и до $0,_6$ для женщинъ *). Въ области Донскаго войска въ средѣ мужскаго населенія грамотныхъ $13,_6\%$, а женскаго $2,_6\%$; отношеніе грамотныхъ къ общему числу населенія измѣняется отъ 18% въ Черкасскомъ округѣ, до $4,_5\%$ въ Хоперскомъ и до $2,_6\%$ въ калмыцкихъ кочевьяхъ **). На скорое измѣненіе къ лучшему въ этомъ отношеніи едва ли можно разсчитывать, если школьное дѣло надолго останется въ томъ положеніи, въ которомъ оно находится въ настоящее время. Вотъ свѣдѣнія, хотя и крайне скудныя, имѣющіяся въ *Земскомъ Ежегодникѣ* за 1877 годъ о степени распространенія начальнаго образованія.

Въ Хотинскомъ уѣздѣ, Бессарабской губ., изъ 68 душъ населенія 1 получаетъ начальное образованіе, при чемъ отношеніе мальчиковъ—1.38 дѣвочекъ—1.327; одна школа приходится на 3.186 душъ населенія (№ 2694). Въ Вязниковскомъ уѣздѣ, Владимірской губ., 1 школа на 4.182 челов. об. пола; въ сельскихъ училищахъ 1 ученикъ приходится на 47 м., 1 ученица—на 491 ж. (2.697); въ Новохоперскомъ, Воронежской губ., 35 училищъ, а по числу дѣтей учебнаго возраста (19.299), для введенія обязательнаго обученія нужно 120, считая по 75 мальчиковъ на каждую, а если считать и дѣвочекъ, то и еще больше (2.718); въ Острогожскомъ уѣздѣ населеніе въ 123.112 душъ, т. е. $52,_3\%$ всего населенія уѣзда, лишено возможности посѣщать училища (2.719). Въ Орловскомъ, Вятской губ., 1 учащійся мальчикъ приходится на $5,_{56}$ мальч. учебнаго возраста, а 1 дѣвочка—на $53,_{10}$; изъ 2.816 селеній посѣщаютъ школу дѣти изъ 937 селеній; для обученія всѣхъ дѣтей 7—14 лѣтняго возраста нужно 440 школъ, а существуетъ 41 (2.726); въ Слободскомъ уѣздѣ получаютъ образованіе 11%; 20.650 дѣтей не посѣщали школъ; для ихъ образованія было бы необходимо открыть 310 школъ (2.727); въ Яранскомъ—1.259 селеній не представили въ училище ни одного мальчика и 1.744—ни одной дѣвочки (2.729). Въ Царевококшайскомъ уѣздѣ, Казанской губ., изъ 293 русскихъ селеній школами пользовались 108; изъ числа дѣтей учебнаго возраста обучавшіеся составляли: мальчики $22,_8\%$, дѣвочки—3,[illegible]%, обоего пола—13%; по приблизительному исчисленію, училищъ въ уѣздѣ необходимо 84, а существуетъ 27 (2.750). Въ Чебоксарскомъ учащіеся составляли едва $1/_{10}$ дѣтей школьнаго возраста (2.751). Въ Бѣлозерскомъ уѣздѣ, Новгородской губ., на одну школу приходилось 27 селеній, на 1 селеніе $1^1/_3$ учащихся; 3 волости имѣли по 3 школы и 3—ни одной; изъ дѣтей школьнаго возраста получали образованіе, приблизительно, 43% мальч. и 3%

---

*) „Протоколы засѣданій Тверскаго губернскаго земскаго собранія“ за 1878 г., стр. 170.

**) „Земскій Ежегодникъ“ за 1877 г., стр. 402.

дѣв. (2.798). Въ Оханскомъ уѣздѣ, Пермской губ., посѣщаютъ школу 18% дѣтей школьнаго возраста (2.817); въ Соликамскомъ—13 волостей и 30.000 населенія остаются безъ училищъ (2.819)); въ Чердынскомъ—4/5 мальчиковъ и 9/10 дѣвочекъ лишены возможности посѣщать школу (2.820); въ Полтавской губ. одна школа приходится на 3.620 жителей и 1 учащійся на 150 (2.821); въ Балашовскомъ уѣздѣ, Саратовской губ., посѣщаютъ школу 19% мальчиковъ и 1/2% дѣвочекъ школьнаго возраста (2.858); въ Бѣжецкомъ уѣздѣ, Тверской губ., учится 13,5% мальч. и 1,5% дѣвочекъ, об. п. 7,37% (2.883); въ Елисаветградскомъ уѣздѣ, Херсонской губ., посѣщаютъ школу только 10% дѣтей школьнаго возраста, число которыхъ простирается до 40.000; при обязательномъ обученіи необходимо бы имѣть 175 школъ, а имѣется 99 (2.907).

Мы привели свѣдѣнія, относящіяся до различныхъ мѣстъ Россіи и вездѣ встрѣчаемъ одно и то же, съ неумолимой правильностью повторяющееся явленіе—что школъ недостаточно, что громадное большинство дѣтей учебнаго возраста остается безъ всякаго обученія. Но и тѣ школы, которыя существуютъ, далеко неудовлетворительны. Изъ земскихъ отчетовъ мы узнаемъ, что онѣ „не выполнили своей задачи—не дали своимъ ученикамъ ни хорошаго письма, ни знаній“ (въ Харьковскомъ уѣздѣ), что нѣкоторыя изъ нихъ „не приносятъ пользы вслѣдствіе неспособности учителей“, замѣнѣ которыхъ лучшими „мѣшаетъ недостаточность содержанія“ (Роменскій уѣздъ), что даже „большая часть училищъ (въ цѣлой Воронежской губ.) находится въ неудовлетворительномъ состояніи—помѣщенія тѣсны, грязны и холодны, мебели недостаточно; вездѣ недостатокъ въ книгахъ и учебныхъ пособіяхъ; есть училища, гдѣ вовсе не обучаютъ дѣтей письму, потому что писать нечѣмъ и не на чемъ: нѣтъ ни перьевъ, ни бумаги, ни аспидныхъ досокъ“, что за тѣснотою помѣщеній приходится отказывать въ пріемѣ желающимъ учиться (Нижегородскій и Верхотурскій уѣзды), и т. д. и т. д. Даже тамъ, гдѣ само земство довольно ходомъ училищнаго дѣла, это послѣднее оказывается поставленнымъ далеко не блистательно. Въ Усманскомъ уѣздѣ, Тамбовской губ., по отзыву мѣстныхъ земскихъ дѣятелей, „вообще народное образованіе идетъ довольно порядочно“, но, сознаются они, „26 училищъ помѣщались въ церковныхъ караулкахъ, и въ 2 *не было ученія, за неимѣніемъ помѣщеній;* жалованье учителямъ, которое обязуются платить общества, не выдается, или же выдается въ меньшемъ размѣрѣ „съ большимъ трудомъ“ (З. Е., № 2880). При такихъ условіяхъ дѣло едва ли можетъ идти даже „довольно порядочно“...

Ставить такое печальное положеніе школьнаго дѣла въ вину земскимъ дѣятелямъ едва ли справедливо, ибо въ послѣдніе годы ихъ дѣятельность на поприщѣ народнаго образованія тормозилась различными распоряженіями учебнаго вѣдомства, и ихъ самыя благія намѣренія должны были оставаться безъ осуществленія. Министерство народнаго просвѣщенія, взгляды котораго, впрочемъ, раздѣлялись и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, всѣми мѣрами старалось устранить всякое вліяніе земства на учебную сторону школы и ограничить участіе его въ дѣлѣ народнаго образованія одной хозяйственной частью; во всякомъ шагѣ земскихъ учрежденій оно готово было видѣть вторженіе въ его права и противозаконное дѣйствіе. Обсужденіе Тверскимъ земствомъ, напр., положенія женской учительской школы и постановленіе о сообщеніи высшему учебному начальству о результатахъ ревизіи этой послѣдней оно признало за „присвоеніе правъ, подлежащихъ учебному вѣдомству“, а въ желаніи того же земства „охранить народную школу отъ вреднаго вліянія“ оно усматривало вступленіе земства „въ отправленіе такихъ обязанностей, которыя лежатъ на гг. предводителяхъ дворянства, какъ такихъ лицахъ, на коихъ Высочайше возложено попеченіе о нравственномъ направленіи учащихся въ народныхъ школахъ“ *). Всѣ мѣры принимались для того, чтобъ отдалить земство отъ школы, недовѣріе къ обществу заявлялось на каждомъ шагу, порою принимая даже оскорбительную форму: въ концѣ 1879 года земскія учрежденія, наравнѣ съ частными лицами, лишены даже права снабжать училища книгами, обязываясь передавать послѣднія въ школы не иначе, какъ черезъ посредство училищныхъ совѣтовъ. Этой мѣрой, направленной къ „огражденію начальныхъ народныхъ школъ отъ наплыва книгъ вреднаго содержанія и вообще неразрѣшенныхъ къ употребленію въ сихъ школахъ“, выражено недовѣріе не только къ земскимъ управамъ, но и къ членамъ училищныхъ совѣтовъ, избираемымъ земствомъ, ибо пересылка книгъ должна совершаться при спискахъ, „засвидѣтельствованныхъ подписью инспектора народныхъ училищъ или члена отъ министерства народнаго просвѣщенія въ училищномъ совѣтѣ“ **). При такомъ отношеніи учеб-

---

*) „Протоколы Тверскаго губ. зем. собр.“ 1878, стр. 173.

**) Распоряженіе это въ настоящее время отмѣнено.

наго вѣдомства къ земству не удивительно, если это послѣднее, не имѣя законныхъ способовъ для борьбы и охраненія своихъ правъ, охладѣвало къ дѣлу, отъ котораго его столь усердно отстраняли, и выражало свой протестъ противъ нарушенія его правъ единственнымъ доступнымъ ему способомъ—прекращеніемъ ассигновокъ, какъ это сдѣлало въ 1878 г. Тверское губернское собраніе *). Само собою разумѣется, что все это не могло содѣйствовать улучшенію школьнаго дѣла: органы министерства народнаго просвѣщенія оказались не въ силахъ вести его, школы остались безъ руководства и разумнаго надзора, и ихъ успѣхи стали уменьшаться. Чебоксарская управа, напр., въ 1877 году признала нужнымъ предложить собранію „обратить вниманіе инспектора народныхъ училищъ на неисполненіе преподавателями своихъ обязанностей и на необходимость болѣе удовлетворительнаго порядка производства экзаменовъ“ (З. Е., № 2751); Роменское земство свидѣтельствуетъ, что неуспѣшность обученія „поддерживается безконтрольностью, въ которую поставлены училища“ (2831); въ Новоузенскомъ уѣздѣ значительное уменьшеніе числа учащихся объясняютъ „недостаткомъ контроля“ (2842); коммиссія Ставропольскаго земства „приходитъ къ убѣжденію, что безъ установленія постояннаго и заботливаго надзора за школами, умѣющаго и желающаго помочь нуждамъ школы, никакія мѣропріятія не приведутъ къ желаемымъ результатамъ. При недостаточности надзора со стороны училищнаго совѣта“, коммиссія признаетъ полезнымъ восполнить его избраніемъ попечителей (2844); неудовлетворительность училищъ Харьковскаго уѣзда членъ тамошняго училищнаго совѣта приписываетъ вліянію „организаціи надзора за школами“. „Бездѣятельность училищнаго совѣта, говоритъ онъ, общеизвѣстна; въ отчетномъ ($187^6/_7$) году онъ собирался два раза для формальныхъ занятій“; надзоръ самаго опытнаго правительственнаго инспектора можетъ доставить только мимолетные совѣты и замѣчанія; земство должно оказать болѣе дѣйствительную помощь школамъ и тѣмъ спасти результаты своихъ прежнихъ затратъ“ (2903).

Итакъ, въ дѣлѣ народнаго образованія будущіе земскіе дѣятели принимаютъ отъ своихъ предшественниковъ небогатое наслѣ-

---

*) Протоколы, стр. 24.

діе. Имъ предстоитъ позаботиться и о доставленіи большинству населенія средствъ къ образованію, которыхъ до сихъ поръ оно лишено, и объ улучшеніи существующихъ училищъ, и объ организаціи правильнаго надзора за ходомъ учебнаго дѣла. Свою дѣятельность они начнутъ при добрыхъ предзнаменованіяхъ. Перемѣна лица, стоявшаго во главѣ министерства народнаго просвѣщенія, даетъ возможность надѣяться, что въ отношеніяхъ учебнаго вѣдомства къ обществу произойдетъ перемѣна къ лучшему, что то незаслуженное недовѣріе, которое систематически оказывалось земству во время управленія гр. Толстаго, уступитъ мѣсто болѣе довѣрчивому, болѣе дружелюбному отношенію; что мѣстное общество, въ лицѣ земскихъ учрежденій, получитъ, наконецъ, законную долю вліянія на направленіе образованія своего юношества. Если эти надежды оправдаются, если дѣятельность земства не будетъ болѣе встрѣчать препятствій и противодѣйствій, то равнодушіе къ дѣлу народнаго образованія и недостатокъ заботливости о подъемѣ умственнаго уровня массъ со стороны земскихъ людей будетъ тяжкимъ, ничѣмъ неоправдываемымъ преступленіемъ.

Въ нашемъ очеркѣ мы старались намѣтить только самыя главныя задачи, выполненію которыхъ должна быть посвящена дѣятельность земскихъ учрежденій въ наступающее трехлѣтіе. Подъемъ народнаго благосостоянія, улучшеніе санитарной обстановки и распространеніе просвѣщенія—вотъ о чемъ прежде всего слѣдуетъ позаботиться. Но, кромѣ этихъ задачъ, земству, въ силу современныхъ обстоятельствъ, надлежитъ въ ближайшемъ будущемъ выполнить еще важный гражданскій долгъ, сослужить службу, которой страна имѣетъ право ожидать и требовать отъ людей, ею излюбленныхъ. Какъ единственные законные представители общества, земскія собранія должны поспѣшить на помощь правительству въ „возобновленіи правильнаго теченія государственной жизни“, нарушеннаго прискорбными событіями послѣднихъ лѣтъ. За такой помощью правительство само обратилось къ обществу, торжественно заявляя, что въ немъ оно желаетъ „найдти опору“, что оно признаетъ необходимымъ призвать къ себѣ на помощь силы всѣхъ сословій русскаго народа“, что въ поддержкѣ общества оно видитъ „главную силу, могущую содѣйствовать власти“. Къ сожалѣнію, призывъ этотъ, неоднократно повторенный,

до сихъ поръ остается безъ отвѣта со стороны оффиціальныхъ общественныхъ представителей. Изъ всѣхъ земскихъ собраній одно Харьковское нашло возможнымъ довести до свѣдѣнія власти откровенное изложеніе своихъ мнѣній и открыто высказать такія мысли, которыхъ правительство не привыкло встрѣчать въ обычныхъ обращаемыхъ къ нему общественными собраніями заявленіяхъ. Харьковское земство рѣшилось обратить вниманіе правительства на недостатки современнаго общественнаго строя, недостатки, препятствующіе земству исполнить желаніе правительства. Достойный подражанія примѣръ Харьковскаго собранія остался, къ сожалѣнію, безъ вліянія на другія земства. Одни, какъ Черниговское и Полтавское, были принуждены къ молчанію, другія безмолвствовали добровольно, не дѣлая даже попытокъ къ выполненію своего долга передъ страною. Недостатокъ ли гражданскаго мужества, или другія причины вызвали это молчаніе, во всякомъ случаѣ равнодушное отношеніе общественныхъ органовъ къ самому жгучему изъ современныхъ вопросовъ представляется болѣе, чѣмъ страннымъ. Вѣдь всѣ лица, удостоенныя довѣрія общества, имѣютъ безъ сомнѣнія, болѣе или менѣе опредѣленныя воззрѣнія на причины грустныхъ явленій, пріостановившихъ мирное теченіе государственной жизни, и на тѣ мѣры, которыя необходимы для устраненія этихъ явленій; они, конечно, не разъ обдумывали эти вопросы; имъ, какъ представителямъ общества, должны быть во всей подробности извѣстны воззрѣнія и ихъ довѣрителей, воззрѣнія, которыя вслѣдствіе стѣсненнаго положенія печати, въ особенности провинціальной, остаются неизвѣстными правительству; каковы бы ни были эти воззрѣнія, соотвѣтствуютъ ли они общему направленію правительственной дѣятельности или нѣтъ, они должны быть заявлены, прямо, честно, открыто, безъ всякихъ оговорокъ и сомнѣній, дабы мысль народа не оставалась тайною для правительства, дабы послѣднее въ этой мысли могло встрѣтить и дѣйствительную опору въ своихъ, направленныхъ ко благу народному, мѣропріятіяхъ и полезныя указанія. Потребность высказаться, войти въ прямое сношеніе съ властію въ нашемъ обществѣ несомнѣнно существуетъ: верховная распорядительная коммиссія, какъ сообщаютъ газеты, получила уже до 250 проектовъ различныхъ улучшеній въ Россіи; въ нашемъ обществѣ есть, слѣдовательно, лица, считающія своимъ долгомъ высказываться, признающія безмолвіе преступнымъ, въ

виду важности переживаемой эпохи. Но всѣ эти заявленія отдѣльныхъ лицъ или кружковъ, хотя бы многочисленныя, не могутъ замѣнить собою голоса народнаго: каждое изъ нихъ представляетъ мнѣніе лишь одного или немногихъ лицъ, мнѣніе, можетъ быть, одностороннее, не провѣренное мнѣніемъ большинства, между тѣмъ, только мнѣніе коллективное, высказанное учрежденіемъ, компетентно представляющимъ собою общество, можетъ имѣть дѣйствительное значеніе и вліяніе. Правда, наши земскія учрежденія не призваны къ обсужденію государственныхъ вопросовъ, за ними не признано права высказываться объ общегосударственныхъ нуждахъ, но въ жизни народа бываютъ моменты, когда буква закона поневолѣ переступается. Самимъ земскимъ учрежденіямъ не разъ приходилось дѣлать такія отступленія. Хотя имъ не предоставлено права непосредственнаго сношенія съ верховной властью, тѣмъ не менѣе во всѣхъ случаяхъ, когда, по той или другой причинѣ, народное чувство требовало проявленія, земскія собранія рѣшались обращаться прямо къ престолу съ своими всеподданнѣйшими адресами; отъ этого обычая они не отступили и въ то время, когда Россія поражена была событіями, вызвавшими правительственное обращеніе къ обществу. Если заявленія эти удостоивались благосклоннаго пріема, то едва ли можно думать, чтобы представленія инаго рода, заключающія въ себѣ не выраженіе только чувствъ, а и всестороннюю оцѣнку современнаго положенія, не получили бы надлежащаго хода только потому, что они не предусмотрѣны ни одною статьею Положенія. Примѣръ Харьковскаго земства доказываетъ прямо противное: и записка гл. Гордѣенка, и сдѣланное изъ нея извлеченіе представлены въ установленномъ порядкѣ.

Какъ отнеслись къ этому документу въ высшихъ сферахъ, намъ не извѣстно, но важно то, что правительству стали извѣстны мысли общественныхъ представителей, дошедшія до него изъ первыхъ рукъ, не подвергшіяся ни искаженію, ни истолкованію.

VI.

Вопросъ о сношеніяхъ между земствами.

Вопросъ объ устройствѣ съѣздовъ представителей земства разныхъ губерній для соглашеній по разнымъ предметамъ земскаго хозяйства неоднократно возбуждался земскими собраніями и составлялъ предметъ ходатайствъ ихъ передъ правительствомъ. Одно изъ такихъ ходатайствъ, подробно мотивированное, было возбуждено въ 1872 г. Владимірскимъ губернскимъ собраніемъ, по предложенію двухъ гласныхъ отъ юрьевскаго уѣзда—В. В. Калачева и А. П. Лялина. „Шести-лѣтній практическій опытъ дѣятельности земскихъ учрежденій—говорили эти гласные въ представленной собранію запискѣ—долженъ бы выработать общія начала по важнѣйшимъ предметамъ земскаго хозяйства, къ которымъ относятся: народное образованіе, народное здравіе, народное продовольствіе, исполненіе натуральныхъ повинностей, сельское хозяйство, торговля и промышленность; но на дѣлѣ встрѣчается противное: многія земства, незнакомыя съ результатами практическихъ примѣненій и рѣшеній другихъ земствъ по предметамъ народнаго хозяйства, принимаютъ и вводятъ во всѣхъ мѣстностяхъ то, что другими земствами оставлено, какъ безполезное и непримѣнимое, и въ результатѣ выходитъ одна непроизводительность затрачиваемыхъ капиталовъ. Въ первое время открытія дѣйствій земскихъ учрежденій, земскіе дѣятели невольно должны были въ своихъ мѣстностяхъ дѣйствовать своеобразно, примѣняясь къ условіямъ ихъ и практическихъ своихъ взглядовъ, но время и опытъ должны были опредѣлить примѣнимое и полезное отъ непримѣнимаго и безполезнаго, и поэтому должны были выработаться общія начала, общія правила по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго хозяйства. Всѣ вышеисчисленные предметы, по важности своего значенія, безъ сомнѣнія, должны отнестись къ предметамъ общимъ, одинаково близкимъ для всѣхъ земствъ и сознаваемымъ въ необходимости подчиненія ихъ общимъ основнымъ правиламъ. Разъединенность дѣйствій земскихъ учрежденій и невыгодныя послѣдствія отъ того для нравственнаго и матеріальнаго благосостоянія страны вызываютъ

необходимость принятія мѣръ къ отклоненію подобнаго рода недостатковъ, и, по нашему убѣжденію, единственнымъ средствомъ къ тому можетъ быть учрежденіе съѣздовъ земскихъ дѣятелей, составляющихся изъ людей, заинтересованныхъ ходомъ и развитіемъ земскаго дѣла и посвятившихъ себя ему, въ каждой губерніи, и, кромѣ того, общихъ центральныхъ, въ столицахъ или другихъ губернскихъ городахъ, по взаимному соглашенію земствъ. Опытомъ, основаннымъ на практикѣ, доказано, что подвинуть извѣстное дѣло впередъ, дать ему правильную организацію и объединить его не иначе возможно, какъ чрезъ составленіе съѣздовъ изъ людей, спеціально посвятившихъ себя тому дѣлу". По мысли авторовъ предложенія, „съѣзды земскихъ людей должны имѣть оффиціальное значеніе, дѣйствовать по программѣ, заблаговременно составленной; обсужденію должны подлежать только предметы, входящіе въ кругъ обязанностей земскихъ учрежденій и предоставленые имъ Положеніемъ". Въ разрѣшеніи такихъ съѣздовъ со стороны правительства почтенные гласные не сомнѣвались: „напротивъ, думали они, можно разсчитывать на полное его сочувствіе и содѣйствіе къ дѣлу общему, близкому самому правительству" *).

Надежда эта однако не оправдалась: ходатайство собранія было отклонено комитетомъ министровъ на томъ основаніи, что „земскія учрежденія по характеру своему суть учрежденія мѣстныя и что обсужденіе и установленіе общихъ началъ, имѣющихъ связь съ пользами и нуждами земства всѣхъ мѣстностей, гдѣ введены земскія учрежденія, должны исключительно принадлежать правительству, которое, когда признаетъ это нужнымъ, само призываетъ земскія учрежденія къ обсужденію подобныхъ предметовъ" **).

Между тѣмъ, потребность въ объединеніи земской дѣятельности, или, по крайней мѣрѣ, въ соглашеніи между земствами сосѣднихъ губерній по отдѣльнымъ вопросамъ, продолжала ощущаться и земскія собранія вновь возбуждали ходатайства о разрѣшеніи съѣздовъ и сношеній. Такъ, 1879 году, новгородское губернское собраніе постановило ходатайствовать передъ прави-

*) „Журналы Владимірскаго г. з. с." 1872 г., стр. 72 „Владим. Земск. Сборн." 1872 г., № 6.

**) „Владимірскій Земскій Сборникъ" 1873 г., № 5, стр. 54.

тельствомъ о разрѣшеніи съѣзда лицъ, завѣдующихъ земскимъ страховымъ дѣломъ нѣсколькихъ смежныхъ губерній *); въ 1878 году рязанское губернское собраніе ходатайствовало о созывѣ въ Москвѣ представителей земствъ разныхъ губерній для совѣщанія о мѣрахъ противъ грозившей въ то время эпидеміи и даже избрало двухъ депутатовъ на случай разрѣшенія такого съѣзда; въ томъ же году о созывѣ общеземскаго съѣзда ходатайствовало и воронежское губернское собраніе, по поводу предложенія гласнаго П. М. Плотникова объ изданіи общеземскаго періодическаго печатнаго органа. „Все чаще и чаще, говорилъ почтенный гласный, какъ въ обществѣ, такъ и въ нашей печати слышится упрекъ земству въ его апатіи, равнодушіи къ дѣламъ; упрекъ, нельзя не сознаться, отчасти справедливый; но гдѣ же причина этого факта? Какъ на одну изъ самыхъ главныхъ причинъ, я долженъ указать на отсутствіе земскаго періодическаго органа печати, который бы занялся разработкою вопросовъ мѣстнаго хозяйства, мѣстныхъ пользъ и нуждъ, который привелъ бы въ связь работы одного земства съ остальными и далъ бы намъ возможность пользоваться опытомъ нашихъ товарищей. Какъ тѣло безъ души, такъ земство безъ такого органа". Единственнымъ выходомъ изъ этого положенія представляется, по мнѣнію г. Плотникова, изданіе общеземскаго періодическаго органа, „для чего необходимо войти въ соглашеніе съ остальными земствами и просить разрѣшенія о съѣздѣ делегатовъ отъ губернскихъ собраній для разработки программы періодическаго общеземскаго органа, при которомъ могъ бы издаваться, въ видѣ отдѣльнаго прибавленія, сборникъ или ежегодникъ. Съѣзду этому былъ бы порученъ выборъ редактора и его помощниковъ" **). И это ходатайство подверглось одинаковой участи съ владимірскимъ и рязанскимъ: комитетъ министровъ, „принявъ въ соображеніе, что Воронежское губернское земское собраніе признало полезнымъ изданіе общеземскаго органа печати и ходатайствуетъ о допущеніи привести предположеніе это въ исполненіе, на основаніи программы, составленіе коей было бы поручено

*) „Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губ." за 1879 г., стр. 295.

**) „Журналы Воронежскаго г. з. с. 1878 года." стр. 80.

особому съѣзду уполномоченныхъ отъ земскихъ собраній въ Москвѣ и подъ редакціей лицъ, избранныхъ для сего означеннымъ съѣздомъ, и признавъ такія основанія не соотвѣтствующими ни существу возбужденнаго вопроса, ни установленному по земскимъ дѣламъ порядку", предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ ходатайство это отклонить *).

Независимо отъ тѣхъ соображеній, которыя послужили основаніемъ къ отказу въ ходатайствѣ Владимірскаго земства, комитетъ министровъ указываетъ и на другія причины, дѣлающія излишними всякія измѣненія въ установленномъ порядкѣ сношеній между земствами. По его мнѣнію, существующій порядокъ вполнѣ удовлетворителенъ. По поводу ходатайства Харьковскаго губернскаго собранія объ установленіи правилъ, опредѣляющихъ способъ сношеній между земствами нѣсколькихъ губерній по вопросамъ, имѣющимъ общій для нихъ интересъ, министръ внутреннихъ дѣлъ, съ которымъ согласился и комитетъ министровъ, указалъ, что „въ самомъ законѣ таковыя правила существуютъ; такъ: а) въ приложеніи къ ст. 84 Полож. о земск. учр. указаны дѣла, по которымъ сношенія или соглашенія между земствами могутъ производиться съ согласія губернатора; б) постановленія и журналы могутъ печататься съ разрѣшенія губернаторовъ; в) смѣты и раскладки печатаются въ губернскихъ вѣдомостяхъ и разсылаются гласнымъ", слѣдовательно, „земства имѣютъ возможность придать гласность своимъ распоряженіямъ и каждое собраніе можетъ слѣдить за дѣятельностью остальныхъ" **).

По буквальному смыслу закона, сношенія между земствами разныхъ губерній дѣйствительно допускаются. „Постановленія о сношеніи или соглашеніи съ другими собраніями по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ, или къ вопросамъ объ установленныхъ законами предѣлахъ вѣдомства собраній, вступаютъ въ силу и подлежатъ исполненію не иначе, какъ съ согласія губернатора", говоритъ ст. 16 Прав. о пор. произв. дѣлъ въ собраніяхъ (прилож. къ ст. 84 Пол. о земск. учр.). Статья эта не запрещаетъ, повидимому, сношеній не только

*) „Журналы Воронежскаго г. з. с." 1879 г., стр. 34.

**) „Земскій Ежегодникъ" за 1876 г., № 6039.

письменныхъ, но и личныхъ, чрезъ посредство делегатовъ заинтересованныхъ собраній, но на дѣлѣ она получаетъ другое примѣненіе. Въ сборникахъ правительственныхъ распоряженій по земскимъ дѣламъ мы встрѣчаемъ прямыя указанія на то, что постановленія собраній о сношеніи съ другими земствами отмѣняются сенатомъ не потому, чтобы на нихъ не было изъявлено согласіе губернаторомъ, а потому, что они признаются несогласными съ закономъ. Одно губернское собраніе, напр., предложило передать на обсужденіе управъ другихъ губерній вопросъ объ обложеніи каждаго выпиваемаго ведра вина налогомъ въ пользу земства. Сенатъ (рѣшеніе 4 мая 1867 г.) нашелъ, что „постановленіе о сообщеніи возбужденнаго предположенія всѣмъ губернскимъ управамъ другихъ губерній, съ тою цѣлью, чтобы этимъ путемъ оно могло дойти до такой опредѣленности, которая сдѣлала бы возможнымъ обобщить для всей имперіи предлагаемую мѣру, представляется несогласнымъ съ закономъ, ограничивающимъ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ сихъ учрежденій ввѣренныхъ“ *). По той же причинѣ отклонено ходатайство одного земства о разрѣшеніи ему, въ видахъ уменьшенія риска по добровольному страхованію, войти въ соглашеніе съ земствомъ другихъ губерній о взаимномъ перестрахованіи имуществъ. Просимое соглашеніе не дозволено потому, что „кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ нихъ ввѣренныхъ“, а въ то же время указано на возможность „входить въ соглашеніе съ частными обществами страхованія и перестрахованія“ **), не исключая, конечно, и тѣхъ, которыя находятся внѣ предѣловъ перестраховывающей губерніи. Наконецъ, на ходатайство Московскаго губернскаго земства о разрѣшеніи ему войти въ соглашеніе съ земствомъ другихъ губерній по принятію мѣръ противъ эпидеміи, бывшей въ Астраханской губ., послѣдовало извѣщеніе министра внутреннихъ дѣлъ, что „комитетъ министровъ предоставилъ ему, министру, помянутое ходатайство Московскаго губернскаго земскаго собранія отклонить“ ***).

---

*) „Сборникъ узаконеній, относящ. до земск. учрежд.“ Новгородъ. 1879, стр. 8.
**) Тамъ же, стр. 543 (Журн. Комит. Министр. 5 августа 1869 г.).
***) „Журналы Московскаго г. з. с.“ 1879 г., стр. 1.

Такимъ образомъ, всѣ попытки земскихъ собраній воспользоваться правомъ, предоставленнымъ имъ закономъ, оказывались неудачными, не смотря на то, что земства приступали къ нимъ съ крайней осторожностью: въ двухъ указанныхъ случаяхъ собранія, вмѣсто того, чтобы прямо сдѣлать постановленія о сношеніяхъ съ другими земствами, какъ это указано закономъ, возбудили ходатайства о дозволеніи имъ такихъ сношеній, но ходатайства ихъ оказались незаконными. Харьковское земство, слѣдовательно, было совершенно право, когда встрѣтило недоразумѣніе относительно способовъ примѣненія закона, дѣйствительно существующаго, и просило правительство объ указаніи этихъ способовъ; практика показываетъ, что вопросъ о сношеніяхъ между земствами оказывается гораздо болѣе сложнымъ, нежели какимъ онъ представлялся бывшему министру внутреннихъ дѣлъ, а съ нимъ и комитету министровъ. Изъ указанныхъ министромъ способовъ сношеній первый, т. е. тотъ, который установленъ закономъ, оказывается совершенно непримѣнимымъ, ибо, какъ сказано, прибѣгать къ нему рѣшительно не дозволяется; остается затѣмъ обмѣнъ печатными постановленіями, смѣтами и раскладками, но если этотъ обмѣнъ и можетъ быть полезенъ для ознакомленія земствъ съ дѣятельностью другъ друга, то онъ отнюдь не можетъ замѣнить собою прямаго сношенія между сосѣдними губерніями по данному, интересующему ихъ вопросу. Какимъ образомъ черезъ обмѣнъ изданій могло бы, напр., состояться соглашеніе хотя бы по вопросу о мѣрахъ противъ эпидеміи между Московскимъ и Тульскимъ земствами? Съ другой стороны, если и помимо печатныхъ изданій возможенъ письменный обмѣнъ мыслей между управами, такъ какъ переписка управъ не подлежитъ контролю администраціи,—то и это средство не всегда можетъ привести къ благопріятнымъ результатамъ, ибо во всякомъ дѣлѣ встрѣчается множество мелочей, весьма притомъ существенныхъ, которыя могутъ быть выяснены, примирены и улажены не иначе, какъ при личномъ объясненіи. Но и этимъ несовершеннымъ способомъ сношеній и соглашеній могутъ пользоваться только управы, а отнюдь не земскія собранія, за каждымъ шагомъ которыхъ слѣдитъ губернаторъ, готовый остановить всякое сколько нибудь вольное движеніе.

Разрозненность земствъ и невозможность между ними сношеній, хотя и дозволенныхъ закономъ, весьма вредно отзываются на хо-

дѣ земскаго дѣла: въ немъ нѣтъ никакого единства, даже въ тѣхъ отрасляхъ хозяйства, въ которыхъ такое единство существенно необходимо, не только въ интересахъ отдѣльныхъ земствъ, но и въ интересахъ государства. Къ числу такихъ отраслей принадлежатъ раскладки земскихъ сборовъ. Знакомясь съ основаніями обложенія земскими сборами имуществъ, напр., земель, нельзя не изумляться крайнему разнообразію пріемовъ оцѣнки, дѣлающихъ, по справедливому замѣчанію Псковской губернской управы, невозможнымъ всякое сравненіе между губерніями и уѣздами, сравненіе, необходимое для правильной разверстки государственнаго поземельнаго налога, распредѣляемаго „по разрядамъ губерній, сообразно производительнымъ силамъ каждой изъ нихъ“. Въ системахъ земскаго обложенія, говоритъ г. Полѣновъ въ недавно изданной имъ брошюрѣ, „мы нашли значительное разнообразіе оцѣночныхъ пріемовъ, какъ-то: часто ничѣмъ не оправдываемую разновременность производства оцѣнокъ, при которой устраняется возможность правильнаго вывода о сравнительномъ достоинствѣ земель въ разныхъ мѣстностяхъ, употребленіе совершенно не идущихъ къ дѣлу пріемовъ оцѣнки, отсутствіе общаго руководящаго начала и, наконецъ, иногда не вполнѣ серьезное отношеніе къ дѣлу“, выражающееся въ пониженіи уѣздными собраніями оцѣнки земель „съ цѣлью наименьшаго участія въ платежѣ губернскаго сбора, распредѣляемаго между уѣздами соразмѣрно уѣзднымъ оцѣнкамъ“. Устранить эти недостатки разрозненныя силы отдѣльныхъ уѣздовъ и губерній не въ состояніи; напротивъ, „съѣздъ представителей земствъ, говоритъ г. Полѣновъ, могъ бы сдѣлать въ теченіи одного-двухъ лѣтъ то, на что потребуются года и десятки лѣтъ. Куда какъ не скоро земства, путемъ печатанія своихъ изданій, придутъ къ соглашенію оцѣночныхъ системъ съ требованіями мѣстныхъ условій и особенностей! Въ настоящее же время дѣйствіе земствъ ограничено административными границами губерній и уѣздовъ и почвенныя границы съ ними очень часто не совпадаютъ; случается такъ, что сосѣднія и находящіяся въ одинаковыхъ экономическихъ и хозяйственныхъ условіяхъ мѣстности подвергаются совершенно различному размѣру обложенія только потому, что ихъ земства случайно приняли ту или другую систему оцѣнки. И такъ, съѣздъ представителей земствъ, съ цѣлью выработки однообразныхъ, въ главныхъ чер-

тахъ, основаній оцѣнки, представляется единственнымъ способомъ для правильнаго разрѣшенія вопроса о поземельномъ обложеніи. На подобный съѣздъ должна быть возложена не одна черновая работа; ему должна быть предоставлена нѣкоторая доля иниціативы, безъ чего работа съѣзда не можетъ быть самостоятельна. А для иной работы не стоитъ и созывать представителей земствъ: ее съ успѣхомъ могутъ выполнить и департаментскіе чиновники" *). Мы вполнѣ раздѣляемъ приведенное мнѣніе и думаемъ, что только указаннымъ путемъ могутъ быть достигнуты устраненіе той неуравнительности, которая отличаетъ нынѣшнія раскладки, и постановка всего дѣла на твердую почву. Конечно, съѣздъ не въ состояніи будетъ входить во всѣ мѣстныя подробности; за отдѣльными земствами должна быть сохранена свобода въ примѣненіи къ мѣстнымъ условіямъ общихъ началъ, но эти общія начала должны быть выработаны центральнымъ съѣздомъ, составленнымъ изъ людей, знакомыхъ съ страною и ея жизнью.

Въ связи съ вопросомъ о земскихъ раскладкахъ находится и другой важный вопросъ—объ организаціи собиранія статистическихъ свѣдѣній, безусловно необходимыхъ для правильнаго веденія земскаго дѣла. Для того, чтобы земскія учрежденія могли приносить дѣйствительную пользу населенію, удовлетворить его дѣйствительныя нужды, они должны быть подробно знакомы съ этими нуждами, со всѣми условіями народной жизни, а такое знакомство достигается только путемъ изслѣдованія. Какъ ни стара эта истина, но до сихъ поръ она еще не получила надлежащаго распространенія въ земской средѣ: лишь немногія земства обладаютъ нужными статистическими свѣдѣніями, другія не имѣютъ ихъ совсѣмъ и даже не заботятся объ ихъ собираніи, или собираютъ ихъ изъ самыхъ ненадежныхъ источниковъ—изъ волостныхъ правленій и полиціи. Многіе споры въ земскихъ собраніяхъ по существу своему совершенно безплодные, многія постановленія, не только безполезныя, но даже вредныя для населенія, вызываются именно незнакомствомъ съ мѣстными условіями. Подви-

*) Къ вопросу о податной реформѣ. Обзоръ системъ земскаго поземельнаго обложенія (1865—1879). Спб. 1880.

нуть дѣло правильной организаціи земской статистики, необходимой въ интересахъ и земства, и государства, могъ бы тоже центральный земскій съѣздъ, который установилъ бы однообразные программы и пріемы собиранія статистическихъ свѣдѣній. Далѣе, земскіе съѣзды съ большимъ успѣхомъ могли бы выполнить ту задачу, которая предположена для окружныхъ и общаго сельскохозяйственныхъ съѣздовъ.

Мы не будемъ перечислять здѣсь всѣхъ отраслей земскаго хозяйства, по которымъ установленіе общихъ руководящихъ началъ было бы полезно и желательно; остановимся лишь на одной, которая всегда была особенно дорога земству и въ которой, несмотря на всѣ пятнадцатилѣтнія усилія, сдѣлано еще такъ мало,—на начальномъ народномъ образованіи. Въ этой области земство, вступая въ жизнь, получило, какъ извѣстно, самое скудное наслѣдство: почва была не подготовлена, опыта не было, жизнь не давала никакихъ поучительныхъ указаній и потому пришлось созидать все вновь—вырабатывать систему школьной организаціи, составлять программы, намѣчать задачи и предѣлы школы и т. д., и, за неимѣніемъ своего, заимствовать у болѣе опытныхъ сосѣдей готовые методы и пріемы, выработанные при другихъ условіяхъ, возникшіе подъ вліяніемъ иной обстановки. При такихъ обстоятельствахъ, школьное дѣло, лишенное и указаній опыта, и общаго руководства, въ различныхъ мѣстностяхъ пошло различными, часто невѣрными путями и до сихъ поръ никакой общей системы у насъ еще не выработалось. Все, что дѣлалось и дѣлается по части народнаго образованія, составляетъ рядъ опытовъ, производимыхъ каждой губерніей, каждымъ уѣздомъ по своему, безъ всякаго общаго плана; пріемы, оказавшіеся непригодными въ одной мѣстности, примѣняются въ другой, чтобы вновь доказать свою несостоятельность. Разнообразіе и обиліе опытовъ могло бы, конечно, принести существенную пользу, если бы ихъ результаты дѣлались общимъ достояніемъ; но, къ сожалѣнію, этого нѣтъ и опытъ пропадаетъ даромъ; ошибки, сдѣланныя одними, не служатъ поученіемъ для другихъ и вновь повторяются. Отношенія, установившіяся между училищнымъ начальствомъ и обществомъ, были, къ сожалѣнію, не такого свойства, чтобы содѣйствовать правильной постановкѣ школьнаго дѣла и его дальнѣйшему развитію; заявляя постоянное недовѣріе къ земству, враждебно от-

носясь ко всѣмъ его начинаніямъ, оставляя безъ удовлетворенія самыя законныя, самыя существенныя его желанія и требованія, министерство народнаго просвѣщенія, во время управленія графа Толстаго, не могло сдѣлаться центромъ, который объединилъ бы школьное дѣло. Отношенія, въ особенности подъ конецъ, на столько обострились, что обѣ стороны не могли уже безпристрастно относиться другъ къ другу, а при такихъ условіяхъ о дружной, совокупной дѣятельности не могло быть и рѣчи. Въ настоящее время обстоятельства измѣнились: новый министръ народнаго просвѣщенія вступилъ въ непосредственныя сношенія съ мѣстными общественными представителями и не перестаетъ заявлять имъ свое довѣріе. „Прежде всего, говорилъ онъ въ Тулѣ, я долженъ замѣтить, что считаю дѣло народнаго образованія по преимуществу дѣломъ земскимъ. Земство должно знать, что нужно сдѣлать для того, чтобы удовлетворить потребностямъ школы и поставить ее на надлежащую высоту. Министерство народнаго просвѣщенія въ дѣлѣ этомъ представляетъ только спеціалиста-эксперта, помощника земства, къ которому оно можетъ обращаться съ полнымъ довѣріемъ". Въ Орлѣ А. А. Сабуровъ, обѣщая земскимъ дѣятелямъ полное содѣйствіе въ дѣлѣ особенно дорогаго ему народнаго образованія, высказывалъ увѣренность, что „отнынѣ всякія недоразумѣнія между лицами, завѣдующими администраціей школы, и обществомъ не будутъ болѣе существовать, и всѣ благомыслящіе русскіе люди, сочувствующіе дѣлу народнаго образованія, дружно и согласно будутъ содѣйствовать его преуспѣянію, по мѣрѣ силъ и средствъ каждаго". „Только въ единеніи земства и правительства заключается надежный залогъ преуспѣянія народнаго образованія", говорилъ министръ въ Тамбовѣ. При такомъ отношеніи къ земству лица, стоящаго во главѣ учебнаго вѣдомства, земскіе представители получаютъ возможность откровенно высказаться о всѣхъ нуждахъ народной школы, выяснить ея теперешнее положеніе и указать на тѣ условія, которыя препятствуютъ ея развитію. Между ними и министромъ не стоитъ теперь непроницаемая стѣна мѣстныхъ властей, иногда враждебныхъ и имъ, и самому дѣлу, умѣющихъ, въ случаѣ надобности, дать всякому вопросу такую окраску, которая соотвѣтствуетъ ихъ интересамъ. Теперь министръ самъ выслушиваетъ общественныхъ дѣятелей, обѣщая, что „всѣ разумныя и справедливыя же-

ланія земства будутъ немедленно удовлетворены", что представители земства „встрѣтятъ въ немъ самаго искренняго помощника во всякомъ благомъ начинаніи". Судя по газетнымъ извѣстіямъ, земскіе люди охотно пользуются такимъ внимательнымъ и довѣрчивымъ отношеніемъ министра, чтобы сообщить ему свои воззрѣнія, чтобы повторить передъ нимъ тѣ желанія, которыя неоднократно были представляемы правительству и оставались безъ удовлетворенія. Заявленія земцевъ, на сколько извѣстно изъ газетъ, сводятся къ слѣдующимъ главнымъ положеніямъ. Они желаютъ: 1) усиленія вліянія земства на завѣдываніе и управленіе народною школою, для чего небходимо увеличеніе числа членовъ отъ земства въ училищныхъ совѣтахъ и предоставленіе земству учреждать свою, отдѣльную отъ правительственной, инспекцію; 2) освобожденія народнаго образованія отъ опеки дворянства, посредствомъ предоставленія самимъ училищнымъ совѣтамъ права избирать своихъ предсѣдателей; 3) расширенія объема преподаванія въ народной школѣ введеніемъ въ ея программу нѣкоторыхъ предметовъ, въ настоящее время не допускаемыхъ, какъ-то: отечественной исторіи, географіи и элементарныхъ понятій объ естественныхъ наукахъ; 4) разрѣшенія учительскихъ съѣздовъ; 5) допущенія къ преподаванію закона Божія свѣтскихъ учителей и 6) отмѣны установленныхъ въ 1879 г. правилъ относительно снабженія училищъ книгами. Всѣ эти желанія неоднократно уже были высказываемы земствами въ ихъ ходатайствахъ передъ правительствомъ. Въ особенности часто останавливалось вниманіе земскихъ собраній на вопросѣ о завѣдываніи училищами. Изъ неоднократныхъ рѣшеній сената оказывалось, что „участіе земствъ въ попеченіи о народномъ образованіи (не касаясь, разумѣется, участія матеріальнаго) ограничено представительствомъ въ училищномъ совѣтѣ" и что поэтому никакой иной земской инспекціи учреждаемо быть не можетъ (рѣшенія 20 января и 14 марта 1872 г.); между тѣмъ, по мѣрѣ развитія школьнаго дѣла и увеличенія числа училищъ, необходимость такой инспекціи ощущалась все болѣе и болѣе. Съ одной стороны, земскіе члены училищныхъ совѣтовъ не всегда имѣютъ достаточно времени для посѣщенія значительнаго числа училищъ, съ другой, будучи избираемы исключительно изъ числа гласныхъ, они, въ большинствѣ случаевъ, не обладаютъ подготовкою и опытностію, необходимыми

для того, чтобы направлять школьное дѣло и руководить учителей, часто неопытныхъ. „Одной правильной постановки школьнаго хозяйства—говорила въ 1876 г. Московская уѣздная земская управа въ своемъ докладѣ „о завѣдываніи земскими училищами“,— еще недостаточно для успѣшнаго хода учебнаго дѣла; недостаточно снабдить школу всѣми нужными пособіями и хорошо подготовленными учителями: будучи предоставлена самой себѣ, всякая школа, какъ бы хорошо она ни была устроена, очень скоро придетъ въ упадокъ. Нужно много опытности, много энергіи и любви къ дѣлу со стороны учителя, чтобы, среди той обстановки, въ которой онъ находится, не впасть въ рутину и не начать смотрѣть на свои обязанности исключительно съ формальной стороны. Между тѣмъ, значительная часть учительскихъ мѣстъ въ Московскомъ уѣздѣ занята молодыми людьми, кончившими курсъ въ учительскихъ семинаріяхъ и еще не успѣвшими пріобрѣсти надлежащей опытности. Прямо съ школьной скамьи приступая къ тяжелой учительской дѣятельности, эти молодые люди нуждаются въ руководствѣ, въ совѣтѣ, даже въ ободреніи со стороны лица, близко знакомаго и съ потребностями школы и съ особенностями учительскаго быта. Такое лицо,—говоря словами г. Рейса, бывшаго главнаго инспектора школъ въ Нью-Йоркѣ,—должно посѣщать каждый день школы, входить въ сношенія съ учителями и учениками, учить другихъ и поучаться самому, внушать рвеніе и, въ свою очередь, получать одобренія, помогать устройству нормальныхъ курсовъ, обсуждать планы обученія, могущіе направлять и развивать умственныя способности юношества, побуждать расположеніе къ школамъ родителей, подталкивать наставниковъ и дѣтей къ постоянному возвышенію въ умственной сферѣ, однимъ словомъ, развивать повсюду жизнь и энтузіазмъ“.

„Взять на себя исполненіе такой обширной задачи не могутъ ни члены управы, ни члены училищнаго совѣта, ни многіе изъ попечителей училищъ. Чтобы выполнить эту задачу, необходимо посвятить школамъ все свое время, а это невозможно для большинства указанныхъ лицъ. Вслѣдствіе этого, чтобы училища, на которыя земство не щадитъ средствъ, достигали желаннаго успѣха, необходимо завѣдываніе ими поручить особому лицу, которое изо дня въ день слѣдило бы за ними, направляя ихъ дѣятельность и руководя неопытныхъ учителей указаніемъ и совѣтомъ.

Ознакомленіе учителей съ усовершенствованными методами преподаванія, разъясненіе возникающихъ въ практикѣ ихъ недоумѣній, составленіе всѣхъ росписаній и программъ, выборъ руководствъ—вотъ тѣ предметы, которые, по мнѣнію управы, должны входить въ кругъ обязанностей такого лица. Для исполненія этихъ обязанностей существуютъ, правда, особыя должностныя лица—инспектора народныхъ училищъ; но вслѣдствіе крайне недостаточнаго числа ихъ, они не въ состояніи во всѣхъ подробностяхъ слѣдить за каждой школой".

Учредить такой надзоръ, въ виду препятствій со стороны закона, не представилось возможности и вотъ, черезъ три года послѣ представленія управою приведеннаго доклада, въ майской сессіи 1879 г., Московское уѣздное собраніе узнало изъ записки гласнаго Д. Д. Филимонова, что „осмотръ школъ привелъ къ убѣжденію, что состояніе ихъ не совсѣмъ удовлетворительно, и, что еще печальнѣе, состояніе нѣкоторыхъ школъ, считавшихся прежде хорошими, лучшими, ухудшилось". Приписывая это явленіе различнымъ причинамъ—относительной новизнѣ школьнаго дѣла и экономическимъ условіямъ, препятствующимъ ученикамъ правильно посѣщать школу, почтенный авторъ записки главную причину его видитъ въ недостаткѣ надзора и замѣчаетъ, что „надзоръ за школами всего важнѣе, а надзоръ долженъ быть постоянный, неукоснительный и при строгомъ и неуклонномъ исполненіи разъ принятой и одобренной системы". Вести такой надзоръ училищные совѣты, какъ показалъ опытъ, рѣшительно не въ состояніи, и потому единственнымъ выходомъ для земства представляется учрежденіе въ уѣздахъ на земскій счетъ правительственныхъ инспекторовъ народныхъ училищъ, согласно Высочайшаго повелѣнія 22 ноября 1875 г. Но осуществленіе этой мѣры не можетъ не встрѣтить существенныхъ затрудненій, ибо, отпуская деньги на содержаніе учреждаемыхъ по ходатайству его испекторовъ, земство совершенно устраняется отъ всякаго на нихъ вліянія, такъ какъ инспектора эти назначаются и увольняются попечителями учебныхъ округовъ, безъ участія земства. Неудобство назначенія на земскій счетъ правительственнаго инспектора испытало Елабужское, Вятской губ., земство, которому принадлежитъ первый починъ въ этомъ дѣлѣ. Въ сессіи 1877 года „собранію доложено управою, что въ виду непредставленія земскимъ инспекторомъ на-

родныхъ школъ отчетовъ, она не имѣетъ никакихъ иныхъ свѣдѣній о ходѣ народнаго образованія въ уѣздѣ, кромѣ числа школъ Ревизіонная коммиссія, разсмотрѣвъ изложенныя управою пререкательства между управою и инспекторомъ, просила собраніе предложить г. Соболеву оставить службу уѣздному земству; если г. Соболевъ не оставитъ службы, то ходатайствовать предъ начальствомъ о его удаленіи. Собраніе утвердило заключеніе ревизіонной коммиссіи“ *). То же самое случилось въ Бердянскомъ уѣздѣ, Таврической губ. Здѣсь, согласно ходатайства собранія 1876 г., былъ назначенъ инспекторъ, который „вызывалъ недоразумѣнія и столкновенія съ управою, заставившія управу предложить собранію возбужденіе ряда ходатайствъ, направленныхъ къ огражденію училищъ“ **). Весьма понятно поэтому, что нѣкоторыя земскія собранія Воронежской губ., обсуждавшія въ 1876 г. предложеніе директора народныхъ училищъ объ учрежденіи инспекторовъ съ содержаніемъ отъ земства, отклонили это предложеніе и что вообще немногія земства рѣшились на примѣненіе этой мѣры. При такихъ обстоятельствахъ, ходатайство земскихъ представителей, вновь заявленное министру народнаго просвѣщенія о предоставленіи земству болѣе дѣятельной роли въ завѣдываніи учебной частью народныхъ училищъ, нельзя не признать вполнѣ основательнымъ. Для усиленія правильнаго надзора за школами необходимо, чтобы земству предоставлено было право или приглашать особыхъ инспекторовъ-педагоговъ, или же, чтобы число членовъ училищнаго совѣта отъ земства было увеличено, хотя бы пропорціонально числу училищъ въ уѣздѣ, съ тѣмъ, конечно, чтобы члены эти могли быть избираемы не изъ среды только гласныхъ.

Мы привели только тѣ заявленія земскихъ дѣятелей, о которыхъ сообщалось въ газетахъ. Конечно, А. А. Сабурову, при дальнѣйшихъ его сношеніяхъ съ лицами, близко стоящими къ народной школѣ, придется услыхать еще много иныхъ желаній и ходатайствъ, которыя, вслѣдствіе различія мѣстныхъ условій и личныхъ воззрѣній лицъ, ихъ заявляющихъ, не могутъ не представлять крайняго разнообразія. Разобраться въ этомъ обиліи

*) „Земскій Ежегодникъ“ за 1877 г., № 2723.
**) Тамъ же, № 2873.

разнообразныхъ и, можетъ быть, противорѣчивыхъ свѣдѣній и заявленій и вывести изъ нихъ заключеніе о дѣйствительныхъ желаніяхъ общества будетъ чрезвычайно трудно. Помочь въ этомъ трудномъ дѣлѣ могли бы представители земства, спеціально на то уполномоченные, если бы правительство предоставило имъ обмѣняться мыслями и обсудить всѣ тѣ потребности народной школы, которыя особенно нуждаются въ удовлетвореніи. Такое совѣщаніе принесло бы двоякую пользу: правительство подробно ознакомилось бы съ положеніемъ и нуждами школьнаго дѣла, а земская дѣятельность получила бы большее единство, особенно необходимое въ такомъ важномъ дѣлѣ, какъ народное образованіе.

VII.

Продовольственный вопросъ и экономическое положеніе сельскаго населенія.

Результаты урожая 1879 года вновь выдвинули на очередь важный вопросъ, въ послѣдніе годы такъ часто обращавшій на себя вниманіе земскихъ учрежденій и дѣлавшійся предметомъ ихъ особенной заботливости,—вопросъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія. По свѣдѣніямъ, опубликованнымъ до марта 1880 г., оказывается, что во многихъ мѣстностяхъ Европейской Россіи населеніе лишено продовольственныхъ средствъ и нуждается въ пособіи. Въ губерніяхъ Астраханской, Самарской, Саратовской, Оренбургской, Псковской, Вологодской и Вятской урожаи были неудовлетворительны, а въ Харьковской, при среднемъ урожаѣ, нѣкоторыя мѣстности, особенно въ уѣздахъ Купянскомъ, Старобѣльскомъ, Зміевскомъ и Изюмскомъ, могутъ быть, вслѣдствіе дороговизны хлѣба, поставлены въ затруднительное положеніе въ продовольственномъ отношеніи. Изъ правительственныхъ сообщеній, помѣщенныхъ въ *Правительственномъ Вѣстникѣ*, видно, что для снабженія населенія пострадавшихъ мѣстностей средствами для продовольствія и посѣва приняты надлежащія мѣры и что, въ большинствѣ случаевъ, оказались для этого достаточными мѣстныя средства—хлѣбные запасы и губернскіе продовольственные капиталы; только двумъ губерніямъ—Саратовской, наиболѣе пострадавшей, и Псковской—потребовалась помощь со стороны государства; первой, потребность которой, при наличномъ продовольственномъ капиталѣ въ 231.000 р., простирается до 684.246 р., разрѣшена ссуда изъ общаго по Имперіи продовольственнаго капитала, въ размѣрѣ до 454.000 р., а послѣдней разсроченъ на три года платежъ ссуды въ 78.000 руб., отпущенной ранѣе, разрѣшенъ вновь отпускъ 90.000 р. и, сверхъ того, открытъ авансовый кредитъ въ 185.000 р., такъ какъ обстоятельныхъ свѣдѣній о размѣрѣ дѣйствительно могущей потребоваться помощи еще не имѣется. Пособіе Псковской губерніи потребовалось потому, что мѣстныя средства, за раздачею, въ прежнее время, большей части губернскаго продовольственнаго капитала въ ссуды, почти со-

вершенно истощились: продовольственнаго капитала осталось на лицо только 21.000 р. Точно также истощены мѣстныя продовольственныя средства и въ Екатеринославской губерніи, гдѣ не только весь продовольственный капиталъ, составлявшій сумму въ 281.860 р. 24 к., израсходованъ полностію на выдачу ссудъ, но съ этою цѣлью позаимствовано еще изъ общаго по Имперіи капитала 186.801 р. 22 к. и изъ мѣстнаго страховаго—22.817 р. За недостаткомъ суммъ, назначенныхъ на продовольствіе, губернское собраніе разрѣшило управѣ кредитъ въ 50.000 р, изъ страховаго капитала (въ наличности 218.054 р.) для отпуска Славяносербскому и Екатеринославскому уѣздамъ, ходатайствующимъ о ссудѣ на продовольствіе—первый 20.000 р., а послѣдній—3.000 р.

Острая форма болѣзни, такимъ образомъ, миновала; населеніе, принятыми мѣрами, избавлено отъ голода; посѣвы обезпечены. Но достаточно ли этихъ мѣръ для того, чтобы спасти населеніе отъ пагубныхъ послѣдствій постигшаго его бѣдствія; не повлечетъ ли за собой неурожай разстройства крестьянскаго быта, отъ котораго крестьянину не легко будетъ оправиться? Факты, относящіеся до прежнихъ неурожаевъ, съ полной очевидностью свидѣтельствуютъ, что временная помощь, какъ она ни необходима, не въ состояніи поддержать крестьянское хозяйство, что продовольственныя ссуды не избавляютъ его отъ упадка, доходящаго, въ случаѣ повторенія неурожаевъ, до крайнихъ предѣловъ, какъ то было въ недавнее время въ губерніяхъ Самарской, Вятской и Херсонской. Положеніе населенія, въ такихъ случаяхъ, настолько ухудшается, что поправить его крайне трудно. Въ Херсонской губерніи, напр., въ 1873 году, по словамъ мѣстной губернской земской управы, „въ пострадавшихъ мѣстностяхъ долгъ крестьянскихъ обществъ въ имперскій и губернскій продовольственный капиталы простирается отъ 10 до 15 руб. на мужскую душу народонаселенія. Кромѣ того, этимъ же обществамъ предстоитъ и пополненіе своихъ общественныхъ запасовъ, что составитъ на душу еще отъ 8 до 10 руб. Такимъ образомъ, можно считать, что на душу приходится долга по обезпеченію продовольствія около 20 руб. Такое положеніе едва ли возможно назвать благопріятнымъ; выпутаться изъ него крестьянину почти нѣтъ силы“. Для уясненія этого положенія, управа приводитъ слѣдующій разсчетъ: „Разсмотримъ домохозяина Херсонскаго уѣзда, у кото-

раго, напр., 3 души муж. пола. Надѣлъ такого домохозяина составляетъ $16\frac{1}{2}$ дес.; изъ нихъ онъ долженъ оставить $\frac{1}{3}$ подъ выгонъ и сѣнокосъ и только $\frac{2}{3}$, т. е. 11 дес. онъ можетъ обработать и засѣять. Средній благопріятный урожай въ Херсонскомъ уѣздѣ должно считать въ 4 четверти на десятину, за исключеніемъ сѣмянъ, что составляетъ 44 четв. со всего надѣла. Для прокормленія своего семейства онъ долженъ оставить 15 четв., такъ какъ при трехъ мужскихъ душахъ надо считать еще 2 женскихъ, ибо, по всѣмъ собраннымъ свѣдѣніямъ, среднее число душъ обоего пола въ семействѣ надо считать въ 5 человѣкъ. За вычетомъ прокормленія, домохозяину, слѣдовательно, остается 29 четв.; если считать, что каждая четверть можетъ быть имъ продана по 6 р., то, слѣдовательно, имъ можетъ быть выручено 174 р. Эти деньги онъ долженъ распредѣлить такимъ образомъ: на уплату продовольственнаго долга 60 р., на уплату выкупныхъ платежей 24 р., на уплату податей и другихъ сборовъ около 10 р. на душу, итого съ 3 душъ 30 р., а всего домохозяинъ, при 3-душевомъ надѣлѣ, долженъ уплатить 114 р., и, такимъ образомъ, у него останется 60 р., или 12 р. на душу, для удовлетворенія остальныхъ нуждъ—на одежду, другіе суррогаты продовольствія, кромѣ хлѣба, и на содержаніе своего хозяйства. Это—положеніе хозяина, который можетъ обработать самъ собственный надѣлъ, т. е. у котораго есть хотя пара воловъ или лошадей; но тотъ, у котораго не имѣется этихъ принадлежностей хозяйства, получитъ еще менѣе дохода, такъ какъ, по установившемуся обычаю, онъ за обработку земли долженъ уступить половину своего надѣла тому, кто снабдитъ его орудіями обработки; такимъ образомъ, доходъ его будетъ не 174 р., а слѣдующій: онъ получитъ 22 четв. хлѣба, изъ котораго, за отчисленіемъ 15 четв. на продовольствіе, въ состояніи будетъ продать 7 четв., выручивъ за нихъ 42 р., что составитъ всего третью часть того, что онъ долженъ уплатить въ теченіи года и что не даетъ ему возможности пополнить одного продовольственнаго долга. Крестьянъ, находящихся въ такомъ положеніи, въ пострадавшихъ мѣстностяхъ смѣло можно считать $\frac{2}{3}$ и, такимъ образомъ, при благопріятныхъ даже обстоятельствахъ, $\frac{2}{3}$ населенія являются несостоятельными и неоплатными должниками. Въ неблагопріятномъ-же положеніи, т. е. въ случаѣ неурожая, они потребуютъ вновь пособія и, слѣдовательно, вновь прі-

обрѣтутъ долгъ, изъ котораго уже не въ состояніи ихъ будутъ вывести самыя благопріятныя обстоятельства. Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ, накопившіяся на нихъ недоимки должны быть сложены съ нихъ, что уменьшитъ продовольственный капиталъ, или-же долгъ ихъ долженъ быть разложенъ на предметы обложенія, если земство не желаетъ допустить уменьшенія продовольственнаго капитала" *).

Еще болѣе мрачную картину положенія населенія, истощеннаго неурожаями, мы находимъ въ докладахъ Орловской, Вятской губерніи, уѣздной земской управы 1875 года. Этому году предшествовали два неурожая—въ 1873 и 1874 гг., и, при посѣщеніи волостей членами управы, во всемъ уѣздѣ, за исключеніемъ немногихъ мѣстностей въ южной его части, оказалась „выходящая изъ ряда обычной несостоятельность сельскаго населенія". Во всѣхъ волостяхъ „слышалась нужда въ хлѣбѣ, вездѣ недостатокъ его, охватившій большую часть населенія, питавшагося еще въ началѣ 1875 года овсомъ, превращеннымъ въ муку, которая, безъ отдѣленія отъ нея мякины, употреблялась для печенія хлѣба. Только болѣе зажиточные имѣли возможность къ такой овсяной мукѣ прибавлять часть ржаной муки, другіе же, наоборотъ, овсяную муку съ мякиной смѣшивали, для увеличенія количества хлѣба, съ сорными травами—куколемъ и метлицей, при чемъ, оканчивая запасъ овса, принимались за употребленіе части, оставленной на сѣмена; иные, наконецъ, — а такихъ было не мало, — лишившись послѣднихъ средствъ, прибѣгли къ послѣднему способу существованія—нищенству, не только отдѣльными семействами, но даже цѣлыми селеніями отправляясь въ уѣзды Нолинскій, Уржумскій, Глазовскій и Яранскій. Это, однако, еще была не послѣдняя степень бѣдности, такъ какъ для того, чтобы отправиться зимою въ другіе уѣзды, въ качествѣ нищихъ, необходимо имѣть зимнюю одежду, а семейнымъ и лошадь; не имѣющіе ни того, ни другого вынуждены были нищенствовать въ ближайшихъ, почти столько же бѣдствующихъ селеніяхъ" **). Изъ 305 семействъ въ 91 селеніи, лично посѣщенныхъ членомъ управы г. Булычевымъ, ушли сбирать, за неимѣніемъ уже послѣднихъ средствъ, 190 семействъ,

*) „Сборникъ Херсонскаго земства" 1874 г. № 4, отд. II, стр. 6.

**) „Журналы Орловскаго уѣздн. зем. собр." 1875 г., стр. 123.

или 62,3%. При такомъ положеніи, крестьяне были вынуждены продать послѣдній скотъ; по сопоставленіи свѣдѣній о количествѣ скота, собранныхъ въ 1875 г., съ такими же свѣдѣніями за предыдущій годъ, оказалось, что въ одиннадцати волостяхъ не досчитываются лошадей 1.041, рогатаго скота 9.415, овецъ 3.362 головы. Весь этотъ скотъ, вѣроятно, пошелъ въ продажу, ибо падежа за это время въ уѣздѣ не было *). Разъ населеніе дошло до такого крайняго положенія, всякая ссуда, въ особенности краткосрочная, можетъ принести только временную пользу—спасти его отъ голода, но возстановить разрушенный строй хозяйства она не въ состояніи. Какъ бы хорошъ ни былъ слѣдующій урожай, онъ не можетъ доставить крестьянину достаточныхъ средствъ для уплаты ссуды и для пріобрѣтенія вновь рабочаго инвентаря—скота и проч., распроданнаго въ голодное время, а безъ скота въ мѣстностяхъ нечерноземныхъ разсчитывать на сколько-нибудь удовлетворительный урожай невозможно. Мало того, хозяинъ, вынужденный продать свой инвертарь, нерѣдко совершенно бросаетъ землю и волей-неволей дѣлается пролетаріемъ. „Въ объясненіе того, какимъ образомъ происходитъ „опущеніе" земли, крестьяне, по словамъ г. Орлова, обыкновенно приводятъ пословицу: „держи вожжи, покамѣсть въ рукахъ, а какъ выронишь—не скоро поймаешь". Какая-нибудь несчастная случайность заставляетъ крестьянина оставить безъ обработки свою землю, а разъ „запустивши", онъ, въ большинствѣ случаевъ, уже не въ силахъ бываетъ завести хозяйство вновь и разоряется. Разореніе крестьянское иногда начинается съ неважнаго обстоятельства: падаетъ, напр., лошадь, или же самъ крестьянинъ продаетъ ее осенью „по нуждѣ"; для покупки весной новой лошади онъ не имѣетъ возможности скопить нужныхъ средствъ, занять же на это денегъ негдѣ („ни у кого нѣтъ охоты давать денегъ бѣдняку"), безъ лошади же нельзя обрабатывать землю, а безъ этого нечѣмъ прокормить корову; приходится и съ ней разстаться, и вотъ крестьянинъ идетъ на фабрику или въ чернорабочіе, но получаемыхъ имъ денегъ хватаетъ лишь на то, чтобы прокормиться съ семьей: недостатки накопляются, а о скопленіи нужныхъ средствъ для заведенія собственнаго хозяйства вновь уже и думать нечего.... Крестьянинъ поневолѣ дѣ-

*) Тамъ же, стр. 202—279.

лается безземельнымъ“ *). Въ 1876 году Одесская земская управа докладывала собранію, что число просьбъ о ссудахъ на обсѣмененіе полей было мало, между прочимъ, потому, что многіе крестьяне „въ послѣдніе два неурожая вполнѣ распродали скотину и лошадей и не имѣли нужды просить ссуды, такъ какъ не могли посѣяться, за отсутствіемъ рабочаго скота“ **).

При такихъ обстоятельствахъ, сама собою обнаруживается полная неудовлетворительность дѣйствующей у насъ системы народнаго продовольствія. Получивши свое начало въ то время, когда государство стремилось къ борьбѣ съ дороговизною, когда оно, говоря словами Императрицы Екатерины II, желало, чтобы „цѣна хлѣба въ его рукахъ была“, система эта была разсчитана исключительно на поданіе временной помощи въ случаяхъ чрезвычайныхъ. Учрежденные, согласно устава 1834 г., сельскіе хлѣбные запасные магазины, наполняемые самимъ населеніемъ изъ избытка урожаевъ, представляютъ не болѣе, какъ палліативы, имѣющіе крайне ограниченное значеніе.

Несостоятельность этой мѣры обнаружилась очень скоро послѣ освобожденія крестьянъ. Получивъ право распоряженія магазинами, крестьяне разобрали находившійся въ нихъ хлѣбъ и затѣмъ дальнѣйшее пополненіе ихъ остановилось, частію вслѣдствіе недостаточности надзора и понужденія, главнымъ же образомъ, потому, что собираемый съ крестьянскихъ надѣловъ хлѣбъ, въ большинствѣ случаевъ, едва хватаетъ на продовольствіе семьи, а излишковъ, которые одни могли бы быть употреблены на пополненіе магазиновъ, не бываетъ.

По свидѣтельству земскихъ управъ, магазины почти повсемѣстно пусты; мѣстами даже самыя зданія ихъ уничтожились ***).

---

*) „Сборникъ статист. свѣд. по Московской губ.“ Изд. Моск. губ. земства. т. I, стр. 119.

**) „Земскій Ежегодникъ“ за 1876 г., стр. 441.

***) По произведенной въ 1877 г. ревизіи хлѣбныхъ магазиновъ въ Нижегородской губерніи оказалось, что хлѣбъ освѣжается не ежегодно; есть магазины, въ которыхъ онъ хранится болѣе 25 лѣтъ; большинство зданій требуетъ ремонта; есть магазины, совершенно пустые; есть общества, не имѣющія совсѣмъ запасовъ; есть общества, у которыхъ показывается хлѣбъ въ наличности, но магазиновъ не имѣется. („Земскій Ежегодникъ“ 1877 г., стр. 408). По свѣдѣніямъ, собраннымъ въ этомъ же году Моск. уѣздн. з. упр., изъ 330

Земскія учрежденія, въ вѣдѣніи которыхъ находится продовольственная часть въ настоящее время, много трудились надъ изысканіемъ средствъ для приведенія этого дѣла въ порядокъ, но всѣ старанія ихъ не приводили къ желаннымъ результатамъ. Наконецъ, одно изъ земствъ придумало рѣшителную мѣру—усилить наказанія за небрежное храненіе хлѣбныхъ запасовъ, неправильное ихъ расходованіе и собираніе. Ходатайство по этому предмету было передано министерствомъ внутреннихъ дѣлъ на обсужденіе всѣхъ земскихъ собраній и большинство послѣднихъ отнеслось къ нему вполнѣ сочувственно; многія требовали усиленія наказаній, причемъ нѣкоторыя выразили желаніе, кромѣ должностныхъ лицъ, привлекать къ отвѣтственности и сельскія общества (Царевококшайское, Михайловское, Вятское губернское); другія указали на необходимость установленія болѣе строгихъ способовъ взысканія ссудъ съ заемщиковъ: Вятское уѣзд. зем. собр., напр., признало необходимымъ „просить правительство, по отношенію къ лицамъ, уклоняющимся отъ уплаты ссудъ, примѣнить въ полномъ объемѣ установленныя 187—191 ст. Полож. 19 февраля 1861 г. мѣры взысканія за неплатежъ государственныхъ податныхъ сборовъ", въ число каковыхъ мѣръ входятъ, какъ извѣстно, и продажа движимимаго имущества, и отобраніе надѣла, и отдача недоимщика въ заработки.... Но въ средѣ земскихъ собраній нашлись и такія, которыя взглянули на дѣло иначе, которыя причину опустѣнія магазиновъ усмотрѣли не въ слабости наказаній. По мнѣнію Рязанскаго губ. собр., въ измѣненіи мѣры наказаній надобности не представляется „такъ какъ вся система народнаго

селеній и 29.273 душъ, не обратившихъ еще запасы въ денежный капиталъ, не имѣютъ въ наличности запасовъ 17.640 душъ, или 60,2%, менѣе 1/4 установленнаго количества имѣютъ 3.929 д., или 13,4%; 1/4 до 1/2—3.630 душъ, или 12,6%, и болѣе половины—3.074 д., или 10,5%. Изъ числа селеній первой группы 70, съ 5.799 душами, не имѣютъ и магазиновъ. (Журн. М. у. з. соб. 1877 г., отчетъ упр., стр. 81). Въ Глазовскомъ уѣздѣ, Вятской губ., магазины истощены до крайности: хлѣбъ въ нихъ въ высшей степени неудовлетворительнаго качества, такъ что на продовольствіе его можно употреблять въ рѣдкихъ случаяхъ, а на посѣвъ онъ совсѣмъ не годится, такъ какъ крестьяне обиваютъ въ магазины худшій хлѣбъ. (З. Е. 1877 г., стр. 186). Въ Области Донскаго Войска магазины, въ большинствѣ случаевъ, оказались негодными для храненія, частію опустѣвшими, частію наполненными залежалымъ, испорченнымъ хлѣбомъ; недоимки накопились до огромныхъ размѣровъ (ibid., стр. 187).

продовольствія обветшала, ненормальна и непопулярна и должна быть замѣнена новою; при нынѣшней же системѣ, никакое измѣненіе въ законахъ не оградитъ хлѣбные запасы отъ неудовлетворительнаго ихъ состоянія". Черниговское губернск. собр. тоже высказалось противъ увеличенія наказаній, въ виду того, что предусмотрѣнныя закономъ правонарушенія вызываются „бѣдностью и недостаткомъ самосознанія въ обществѣ". Херсонское губерн. собр. заявило „о преждевременности усиленія взысканій за самовольную или неправильную раздачу хлѣба изъ запасныхъ магазиновъ и о настоятельной необходимости принятія предупредительныхъ мѣръ, къ числу которыхъ должно быть отнесено составленіе и изданіе устава народнаго продовольствія" *).

Какую, въ самомъ дѣлѣ, можетъ принести пользу хотя бы жестокое наказаніе сельскаго старосты за непополненіе хлѣбныхъ запасовъ, если непополненіе это происходитъ отъ неимѣнія у крестьянъ хлѣба, который могъ бы быть засыпанъ; а недостатокъ хлѣба ощущается въ очень многихъ мѣстностяхъ. „По послѣднимъ свѣдѣніямъ статистическаго комитета,—говоритъ гласн. кн. С. В. Волконскій въ поданной въ Рязанское губернск. собраніе 1878 г. запискѣ,—все населеніе Рязанской губерніи составляетъ 1.562.110 человѣкъ обоего пола; изъ нихъ сельскаго крестьянскаго населенія 1.377.092 чел. Всей пахатной земли въ губерніи 1.849.240 десят., въ томъ числѣ принадлежащей крестьянскимъ сельскимъ обществамъ 1.270.706 дес., слѣдовательно, при трехпольномъ сѣвооборотѣ, крестьяне-общинники имѣютъ въ каждомъ полѣ по 423.568 дес. Средній урожай съ хорошей и дурной десятины, за исключеніемъ сѣмянъ, составляетъ, по свѣдѣніямъ, собраннымъ губернскою управою, 46 мѣръ ржи и 60 мѣръ овса; въ сложности годовой урожай съ крестьянскихъ полей приноситъ: ржи 2.435.516 четв. и приносилъ бы 4.176.760 четв. овса, если бы яровыя поля не засѣвались другими, кромѣ овса, хлѣбами. 2.435.516 четв. ржи составляютъ по 14 мѣръ съ гарнцемъ на человѣка крестьянскаго населенія—въ обрѣзъ столько, сколько нужно на годичное прокормленіе. Мужскаго крестьянскаго населенія въ губерніи 672.776 человѣкъ; слѣдовательно, по закону, на обезпеченіе народнаго продовольствія (по одной четверти ржи

*) „Земскій Ежегодникъ" за 1877 г., изд. В. Э. Общ., стр. 207—217.

и по получетверти овса на мужскую душу) должно находиться въ запасныхъ магазинахъ 662.767 четв. ржи и 336.383 четв. овса, или, при замѣнѣ этого количества хлѣба деньгами, нуженъ капиталъ въ 4.527.979 руб. Понятіе о томъ, насколько удобно и возможно хранить такой капиталъ, зависитъ отъ точки зрѣнія на свойство и характеръ учрежденій, которыя завѣдуютъ этой операціей и среди которой они дѣйствуютъ. Экономическія же послѣдствія этого изъятія изъ средствъ народа такого большаго капитала врядъ ли могутъ быть признаны полезными даже въ виду обезпеченія его продовольствія. Что же касается до сбора хлѣба натурой въ размѣрѣ 672.767 четвертей ржи изъ 2.435.516 четв., то-есть четвертой части всего средняго урожая съ крестьянскихъ общественныхъ полей, то такое дѣйствіе равносильно постоянному содержанію народа въ недостаточномъ обезпеченіи его продовольствія, такъ какъ и полнаго средняго урожая, безъ вычета изъ него 672.767 четв., только въ обрѣзъ хватаетъ на пропитаніе. При такихъ условіяхъ, говоритъ кн. Волконскій, слѣдуетъ заботиться не о томъ, какими административными мѣрами заставить крестьянъ исполнять требованія закона, на практикѣ неисполнимаго, а о томъ, какія слѣдуетъ внести въ законъ измѣненія для дѣйствительнаго, а не фиктивнаго обезпеченія народнаго продовольствія" *). Взамѣнъ существующей системы народнаго продовольствія, кн. Волконскій, въ другой запискѣ, представленной имъ, вмѣстѣ съ кн. Н. С. Волконскимъ, въ той же сессіи, предлагаетъ собранію и иную. По его мнѣнію, въ основаніе новаго порядка должно быть принято два начала: во первыхъ, обезпеченіе народнаго продовольствія должно быть дѣломъ земскимъ, всесословнымъ; во вторыхъ, мѣры должны быть сообразованы съ нашимъ теперешнимъ экономическимъ положеніемъ. Исходя изъ этихъ началъ, кн. Волконскіе предлагаютъ такую организацію: „Такъ какъ единицами земскаго самоуправленія, говорятъ они, служатъ губерніи и уѣзды, то какъ въ губерніи, такъ и въ каждомъ изъ уѣздовъ должны быть образованы всесословные земскіе продовольственные капиталы: уѣздные для того, чтобы изъ нихъ раздавать ссуды нуждающимся, губернскій—чтобы приходить въ помощь уѣздамъ, когда у уѣздовъ средствъ не хватитъ. Для то-

*) „Журналы Ряз. г. з. с." 1878 г., стр. 56.

го, чтобы ссуды изъ уѣзднаго капитала не тратились зря и шли въ дѣло, а равно и для обезпеченія ихъ возврата земству, слѣдовало бы эти ссуды выдавать не иначе, какъ подъ имущественное обезпеченіе тѣхъ лицъ, кому онѣ выдаются. Обезпеченіемъ могло бы служить всякое недвижимое и даже движимое имущество. Для лицъ, которыя собственнаго обезпеченія представить не могутъ, можно бы установить выдачу ссудъ подъ ручательство не менѣе двухъ лицъ, имѣющихъ такое имущество, которое служило бы обезпеченіемъ уплаты. Наибольшій размѣръ ссудъ могъ бы быть опредѣляемъ земскимъ собраніемъ. Само собою разумѣется, что ссуды эти выдавались бы заемщикамъ безъ различія сословій. Этимъ способомъ, заключаютъ авторы предложенія, былъ бы обезпеченъ кредитъ для тѣхъ лицъ, которыя нуждаются въ пособіи временно", что же касается до такихъ, которыя нуждаются въ поддержкѣ постоянно, то кн. Волконскіе указываютъ на необходимость организаціи системы общественнаго призрѣнія, въ связи съ приходскими попечительствами *).

Изъ сказаннаго очевидно, что, признавая нецѣлесообразность существующей продовольственной системы, авторы записки сами, однако, стоятъ на одинаковой съ нею точкѣ зрѣнія, видя все спасеніе въ устраненіи временной нужды и не заботясь объ устраненіи причинъ, ее вызывающихъ. Повидимому, расширяя свою задачу, ставя продовольственную организацію на земскую, всесословную почву, они въ то же время значительно съуживаютъ кругъ ея дѣйствія. На основаніи нынѣшнихъ законовъ, право на ссуду изъ продовольственныхъ запасовъ—хлѣбныхъ и денежныхъ, имѣетъ каждый членъ общества, лишь бы онъ дѣйствительно нуждался въ пособіи; между тѣмъ, по мысли кн. Волконскихъ, продовольственная ссуда должна быть доступна только лицамъ состоятельнымъ, способнымъ представить имущественное обезпеченіе. Если принять въ соображеніе скудное имущественное положеніе крестьянъ, то окажется, что доступъ къ пользованію „всесословнымъ" продовольственнымъ капиталомъ будетъ закрытъ для самаго многочисленнаго изъ составляющихъ земство сословій. По свѣдѣніямъ, сообщаемымъ однимъ изъ авторовъ разсматриваемой записки—кн. Н. С. Волконскимъ, оказывается, что большинство

*) Тамъ же, стр. 443.

крестьянъ, изслѣдованнаго имъ Раненбургскаго уѣзда обладаетъ самымъ ничтожнымъ достаткомъ и развѣ немногіе изъ нихъ имѣютъ возможность, надлежащимъ образомъ, обезпечить нужныя имъ ссуды. „Достатки крестьянина—говоритъ почтенный гласный въ своемъ докладѣ о ревизіи волостей Раненбургскаго уѣзда,—даже самаго зажиточнаго, такъ малы, что даже въ хорошій годъ ихъ только хватаетъ, чтобы справиться съ тремя задачами:—какъ скотъ прокормить, какъ подати уплатить и какъ самому сыту быть, а сберегать и откладывать на черный день рѣшительно нечего". При обходѣ дворовъ автору встрѣтились такія явленія: „ни скотины на дворѣ, кромѣ исхудалыхъ и зазяблыхъ лошадей, въ лучшихъ случаяхъ—кладушки на гумнѣ; риги и дворы раскрыты и разобраны на топливо; пустыя избы, въ перемежку съ биткомъ набитыми народомъ, ожидающимъ своей очереди лѣзть погрѣться на печку, на которой хватаетъ мѣста однимъ только дѣтямъ" *). При такомъ положеніи крестьянства, объ имущественномъ обезпеченіи продовольственныхъ ссудъ не можетъ быть и рѣчи. Но устраняя даже указанное, коренное неудобство предложенія кн. Волконскихъ, лишающее его, въ нашихъ глазахъ, всякаго значенія, нельзя признать, чтобы образованіе земскаго продовольственнаго капитала подвинуло дѣло впередъ, если за нимъ сохранится то же назначеніе, какое имѣютъ капиталы существующіе. Правда, такой капиталъ усилитъ средства, могущія послужить пособіемъ на случай крайней нужды, что весьма важно въ губерніяхъ, подобно Псковской и Екатеринославской, давно истощившихъ всѣ запасы, но будучи употребляемъ исключительно на выдачу ссудъ на посѣвъ и продовольствіе, онъ, во многихъ губерніяхъ, будетъ капиталомъ мертвымъ и окажетъ весьма мало пользы мѣстности. Насколько мало полезны существующіе продовольственные капиталы, при ихъ нынѣшнемъ положеніи, видно изъ примѣра Рязанской губерніи, населеніе которой наличнымъ губернскимъ капиталомъ пользуется въ самыхъ ограниченныхъ размѣрахъ. По словамъ самого кн. С. В. Волконскаго, всѣхъ ссудъ за девять лѣтъ было выдано 72.504 р. 90 к., т. е., среднимъ числомъ, по 8.056 р. 10 к. въ годъ, что составляетъ, при

*) „Доклады членовъ Рязанской губ. з. у. о. ревизіи уѣздовъ". 1876 г. М. 1877, стр. 455.

размѣрѣ капитала, къ 1875 году, въ 402.197 р. 27 к., всего 2% *). Тоже встрѣчаемъ и въ Московской губерніи. Здѣсь капиталъ, переданный земству въ размѣрѣ 272.413 р. 96 к., вслѣдствіе выгоднаго его помѣщенія, къ 1-му іюля 1874 г. возросъ до 493.079 р. 33¼ к.; ссудъ изъ него, выдаваемыхъ „только въ крайнихъ случаяхъ, когда необходимость удостовѣрена уѣздною управою“, въ теченіи 6½ лѣтъ, отпущено 72.656 р. 85¾ к., т. е., среднимъ числомъ, по 11.177 р. 96 к. въ годъ, что составляетъ 2,2% капитала. Самая крупная выдача, въ 1872 г., простиралась до 50.274 р. 78½ к., но даже и въ этомъ году, принадлежащемъ къ числу самыхъ неурожайныхъ, четыре уѣзда ссудами не пользовались. Въ другомъ неурожайномъ году—1877, было роздано только 18.143 р. Капиталъ между тѣмъ продолжалъ возростать и къ 1 января 1879 г. составлялъ уже 626.277 р. 13½ к. (изъ нихъ въ ссудахъ и займахъ 113.771 р. 30 к.) **). Ничтожное количество ссудъ, выдаваемыхъ изъ продовольственныхъ капиталовъ, отнюдь, однако, не доказываетъ, чтобы населеніе не нуждалось въ пособіи, напротивъ, въ Московской губ. крестьяне ежегодно дѣлаютъ весьма значительные займы, на условіяхъ, конечно, не столь льготныхъ, какъ ссуды изъ продовольственнаго капитала. Крестьянское населеніе одного Московскаго уѣзда, напр., по свѣдѣніямъ, собраннымъ г. Орловымъ, ежегодно занимаетъ у ростовщиковъ приблизительно 70.000 р., уплачивая, въ среднемъ выводѣ, по 40%, причемъ 60% займовъ имѣютъ цѣлью покупку сѣмянъ, 32% уплату податей, 3½% наемъ земли и 4½%—разныя другія нужды ***). Между тѣмъ самъ Московскій уѣздъ обладаетъ отдѣльнымъ отъ губернскаго капиталомъ, образовавшимся отъ обращенія хлѣбныхъ запасовъ въ деньги, въ размѣрѣ, къ 1 января 1879 г., 50.818 р. 31 к., но изъ него, въ среднемъ выводѣ за четыре года—1875—1878, выдается ежегодно по 977 р. 64 к. ****). Причина такого страннаго явленія—круп-

---

*) „Обзоръ земской дѣятельности Рязанской губ. за девятилѣтіе съ 1866 по 1875 г.“ стр. 51.

**) „Обзоръ полож. земск. дѣла въ Московск. губ., съ открытія земск. упр. по 1874 г.,“ стр. 81 и слѣд., и „Докладъ Московск. г. з. у. по народ. прод. 1879 г.“

***) Назв. „Сборникъ стат. свѣд.“, т. I, стр. 134.

****) Журн. М. у. з. с. за 1876—1878 гг. и „Докладъ упр. по народн. прод. 1879 г.“.

ныхъ крестьянскихъ займовъ на сторонѣ при существованіи значительнаго наличнаго общественнаго капитала—объясняется, съ одной стороны, затруднительностью, съ которой сопряжено полученіе ссудъ, вслѣдствіе сложности установленной закономъ 21 мая 1874 г. процедуры ихъ разрѣшенія, съ другой—правиломъ, въ силу котораго общественнымъ „хлѣбнымъ“ капиталомъ (такъ же какъ и натуральными запасами) можетъ пользоваться только то общество, которому капиталъ этотъ принадлежитъ; наконецъ, цѣль, для которой могутъ быть выдаваемы ссуды, слишкомъ ограничена: какъ изъ губернскаго, такъ и изъ общественныхъ капиталовъ онѣ разрѣшаются только для продовольствія и обсѣмененія полей, въ случаѣ недостатка хлѣба, и не могутъ служить для удовлетворенія другихъ потребностей сельскаго населенія. Одна изъ такихъ, весьма настоятельныхъ потребностей, была заявлена въ 1877 году Тверскому губернскому земскому собранію. Въ этомъ году, во многихъ селеніяхъ нѣсколькихъ волостей, а также у нѣкоторыхъ помѣщиковъ Бѣжецкаго уѣзда, выпалъ отъ чумы почти весь рогатый скотъ, и нѣкоторыя селенія обратились съ просьбою о ссудѣ на покупку скота. Признавая ссуды на этотъ предметъ крайне необходимыми для поддержанія хозяйства, Бѣжецкая уѣздная управа ходатайства объ отпускѣ изъ губернскаго продовольственнаго капитала 10.000 р., съ тѣмъ, чтобы пособіе было оказываемо не однимъ сельскимъ обществамъ, но и частнымъ владѣльцамъ. Губернское собраніе, не смотря на букву закона, признало возможнымъ удовлетворить это ходатайство по отношенію къ крестьянамъ и въ то же время поручило управѣ разработать вопросъ объ образованіи земскаго продовольственнаго капитала, ссудами изъ котораго могли бы пользоваться нуждающіеся безъ различія сословій *). Порученіе это, на сколько намъ извѣстно, до сихъ поръ не исполнено.

Такое расширеніе задачи продовольственнаго капитала составляетъ весьма важный шагъ впередъ, устраняя одинъ изъ недостатковъ существующей продовольственной системы, но, къ сожалѣнію, оно не практикуется другими земствами. Другое неудобство, указанное выше, и заключающееся въ томъ, что общественные запасы, хотя бы и не нужные для того общества, кото-

*) „Протоколы Тверскаго г. з. с. за 1877 г.“ стр. 70 и 362.

рому они принадлежать, не могуть быть употребляемы для удовлетворенія нуждъ другихъ обществъ, было замѣчено въ 1879 году Харьковскимъ земствомъ. При обсужденіи способовъ пріобрѣтенія, на болѣе выгодныхъ условіяхъ, хлѣба для нуждающихся мѣстностей, собраніе признало необходимымъ допустить позаимствованіе хлѣба, или покупку его изъ сельскихъ магазиновъ однихъ уѣздовъ въ пользу другихъ, на установленныхъ для того основаніяхъ. Предположеніе это было представлено на разрѣшеніе министерства внутреннихъ дѣлъ, которое, признавъ изъясненную мѣру, по исключительнымъ мѣстнымъ обстоятельствамъ, вполнѣ цѣлесообразною, входило по этому предмету въ комитетъ министровъ, по положенію коего, Высочайше утвержденному 25 января текущаго года, осуществленіе этой мѣры разрѣшено, съ тѣмъ: 1) чтобы она имѣла примѣненіе лишь въ случаяхъ настоятельной потребности и не иначе, какъ съ согласія подлежащихъ сельскихъ обществъ; 2) чтобы позаимствованія хлѣба, подъ отвѣтственностью земства, были возмѣщены изъ перваго урожая; 3) чтобы, при покупкѣ земствомъ хлѣба, вырученныя за него суммы были передаваемы въ вѣдѣніе уѣздныхъ земскихъ управъ, по принадлежности, соотвѣтственно принятому порядку храненія сельскихъ и общественныхъ капиталовъ; 4) чтобы передача означенныхъ суммъ крестьянамъ была допускаема не прежде, какъ по возмѣщеніи ими самими сдѣланныхъ для продажи позаимствованій, или же въ уплату за вновь купленный изъ новаго урожая хлѣбъ для пополненія магазиновъ, съ предоставленіемъ, въ семъ послѣднемъ случаѣ, въ распоряженіе крестьянскихъ обществъ собственно разницы между продажною и покупною цѣною хлѣба *). Приведенная мѣра, будучи распространена и на общественные продовольственные капиталы, гдѣ они есть (въ Рязанской губ., напр., такихъ капиталовъ было въ 1875 году 543,030 р. въ 8 уѣздахъ, а въ Московской—въ 1879 году, въ 8 уѣздахъ—252,963 р. 22 к.), могла бы принести существенную пользу, ибо. въ такомъ случѣ, селенія, не обладающія капиталами, могли бы пользоваться кредитомъ на выгодныхъ условіяхъ, не прибѣгая къ помощи ростовщиковъ, весьма часто разорительной.

Какъ бы полезны сами по себѣ ни были приведенныя частныя

*) „Правительственный Вѣстникъ“ 1880, № 26.

мѣры, онѣ все-таки недостаточны для полнаго обезпеченія народнаго продовольствія, ибо недостатокъ продовольственныхъ средствъ, особенно рѣзко обнаруживающійся при неурожаяхъ, обусловливается не какими либо временными причинами, а общимъ строемъ экономическаго быта сельскаго населенія. Продовольственная ссуда, говорила въ 1872 г. назначенная Смоленскимъ губернскимъ собраніемъ коммиссія, „лишь мѣра паллiативная, такъ какъ, при существующихъ данныхъ, нѣтъ ручательствъ въ томъ, что даже въ ближайшемъ будущемъ, при первомъ неурожаѣ въ губерніи, мѣстное сельское населеніе, не уплативъ еще стараго продовольственнаго долга, и обремененное всевозможными громадными недоимками по разнымъ податямъ и сборамъ, не будетъ вынуждено снова, и еще, можетъ быть, въ высшемъ размѣрѣ, прибѣгать къ новымъ правительственнымъ ссудамъ. Такой фактъ ставитъ и сельское населеніе, и земство губерніи, и самое правительство въ положеніе, далеко не нормальное". *) Справедливость такого мнѣнія подтверждается опытомъ Смоленской губерніи, хозяйственное положеніе населенія которой настолько подорвано, что даже обыкновенный неурожай ставитъ его въ крайне затруднительное положеніе.

„Не будучи въ состояніи поддерживать себя, въ данномъ случаѣ, заблаговременно и исподволь приготовленными запасами, крестьяне, говоритъ гл. Д. М. Потемкинъ, не могутъ обходиться безъ частныхъ займовъ, а иногда и безъ помощи правительства. Примѣръ мы видимъ въ неурожаѣ 1867 г., который ничѣмъ особеннымъ отъ другихъ неурожайныхъ годовъ не отличался, а между тѣмъ, повелъ не только къ затратѣ всего земскаго продовольственнаго капитала, но и къ обремененію губерніи, сверхъ того, громаднымъ займомъ, разрѣшеннымъ правительствомъ. Частные займы, безъ которыхъ, въ большихъ или меньшихъ размѣрахъ, рѣдкій годъ обходятся, чрезвычайно тягостны по своимъ условіямъ. Вынужденные осенью уплачивать не только свои долги, но и 25—50% на сумму занятаго хлѣба или денегъ, крестьяне, даже въ годы урожайные, не всегда могутъ удовольствоваться своимъ хлѣбомъ и, для поддержанія себя и своихъ семействъ, должны

*) „Журн. 8 очер. Смоленскаго г. з. с. 1872 г.," Прилож.

входить опять въ новые, въ той же мѣрѣ разорительные долги. Многіе, такимъ образомъ, поставлены въ положеніе безвыходное" *).

Вотъ почему разрѣшеніе продовольственнаго вопроса, такъ часто выдвигающагося у насъ на очередь, не возможно безъ устраненія общихъ причинъ, вліяющихъ на неудовлетворительное положеніе крестьянскаго хозяйства. Пособія временныя, въ случаяхъ чрезвычайныхъ, безъ сомнѣнія необходимы, но кромѣ ихъ необходимы мѣры предупредительныя, направленныя къ устраненію причинъ, вызывающихъ эти чрезвычайные случаи. Именно такая постановка продовольственнаго дѣла была предложена гласнымъ Московскаго губернскаго земскаго собранія профессоромъ В. Н. Лешковымъ. Проводя, подобно кн. Волконскимъ, мысль объ образованіи земскаго продовольственнаго капитала, г. Лешковъ исходитъ изъ другой точки зрѣнія.

„Продовольственный сборъ, говоритъ онъ, разсчитанъ на то, чтобы въ данный моментъ нужды и крайности имѣть подспорье для устраненія опасности умереть отъ голодной смерти. Но, такимъ образомъ, мы вѣчно боремся только съ явленіями, съ извѣстными слѣдствіями причинъ, которыхъ здѣсь не касаемся. Стало быть, Московская губернія будетъ вѣчно въ борьбѣ: запасы насъ спасли отъ той или другой бѣды, мы запасы уничтожили, опять ихъ нѣтъ; опять является бѣда—мы снова дѣлаемъ запасы и снова съѣдаемъ ихъ. Лѣтъ черезъ 7—8 повторяются эти бѣды, но онѣ могутъ повторяться и чаще. Мы признаемъ зло, но ничего не дѣлаемъ, чтобы устранить причины, которыя могутъ вести къ этимъ бѣдамъ, мы нисколько не уничтожаемъ ихъ дѣйствія, и намъ вѣчно будетъ грозить опасность". Причины зла различны. Какъ на таковыя, почтенный гласный указываетъ на недостатокъ нашихъ сельскихъ путей сообщенія и на упадокъ сельскаго хозяйства. „Говорятъ намъ, замѣчаетъ онъ, что сельское хозяйство у насъ въ Россіи не развивается потому, что существуетъ общинное владѣніе; но и помѣщики наши не могутъ похвалиться вполнѣ успѣшнымъ веденіемъ дѣла. Не отъ формы землевладѣнія зависитъ этотъ неуспѣхъ, а отъ другихъ причинъ—отъ отсутствія

*) Письмо къ предсѣдателю бывшей въ 1871 г. правительственной коммиссіи для изслѣдованія причинъ обѣднѣнія Смоленской губ., т. с. Гирсу. Ж. Смоленскаго г. з. с. 22 марта 1872 г., стр. 55.

капитала. Можно будетъ придти на помощь нашимъ крестьянамъ и вообще землевладѣльцамъ въ ихъ сельскихъ предпріятіяхъ, съ тѣмъ капиталомъ, который будетъ собранъ въ губерніи со всѣхъ элементовъ земства. Теперь этого кредита не существуетъ, но этого рода учрежденіе могло бы быть полезно". „Моя мысль— заключилъ г. Лешковъ—состоитъ въ томъ, чтобы образовать капиталъ, пригласивъ всѣ элементы земства участвовать въ образованіи этого капитала, который, постоянно возростая, могъ бы уничтожить причины зла, такъ какъ можно было бы что-нибудь сдѣлать и противъ самой причины неурожая".

Мысль эта, вполнѣ заслуживающая серьезнаго вниманія, не встрѣтила сочувствія со стороны собранія, которое ее не поняло или не захотѣло понять. Уже въ началѣ предсѣдатель собранія гр. А. В. Бобринскій пытался отклонить ее,—подъ тѣмъ предлогомъ, что записка г. Лешкова „касается не одной московской губерніи" и потому не можетъ подлежать обсужденію; но когда этотъ пріемъ оказался неудачнымъ, противъ нея было направлено другое оружіе. Предсѣдатель пустилъ ее на обсужденіе въ постановкѣ, не лишенной комическаго оттѣнка, заявивъ, что „В. Н. Лешковъ внесъ три предложенія: 1) обложить всѣ единицы обложенія московской губерніи въ пользу продовольственнаго капитала; 2) употребить этотъ капиталъ, кромѣ вспомоществованія, и на улучшеніе проселочныхъ дорогъ; 3) придти на помощь сельско-хозяйственнымъ предпріятіямъ"; затѣмъ заявленная мысль подверглась нападеніямъ, не касавшимся, впрочемъ, ея сущности. Возражали, что наличныхъ суммъ продовольственнаго капитала достаточно для удовлетворенія всѣхъ потребностей продовольствія, что земство не имѣетъ права дать этому капиталу другаго назначенія, кромѣ того, которое дано ему закономъ, что проселочныя дороги не находятся въ вѣдѣніи земства. и т. д. Одинъ изъ гласныхъ—Д. Д. Голохвастовъ—призналъ это предложеніе „ошибочнымъ въ исходной точкѣ и неправильнымъ", не объяснивъ, впрочемъ, въ чемъ заключается ошибочность; другой — А. А. Оленинъ, заявилъ, что „предложеніе В. Н. Лешкова заключалось въ какомъ-то идеальномъ предложеніи, разрѣшать которое губернскому земству чрезвычайно трудно...." Ссылаясь на слова г. Голохвастова, что разсмотрѣніе этого предложенія неудобно въ виду войны (дѣло происходило въ январѣ 1877 г.), ораторъ рѣшитель-

но восклицаетъ: „а я скажу, что это неудобно даже и въ мирномъ настроеніи и почти невозможно для осуществленія. Мы этимъ предложеніемъ только затрудняемъ собраніе". Что такъ смутило оратора, этого изъ его, мало, впрочемъ, относящейся къ дѣлу, рѣчи не видно. Въ виду подобныхъ заявленій и очевиднаго нежеланія обсудить возбужденный вопросъ съ той серьезностью, какой онъ заслуживалъ, г. Лешковъ поспѣшилъ взять его назадъ, вѣроятно, для того, чтобы не „затруднять собраніе" *).

Столь недружелюбно принятое московскимъ земствомъ предложеніе ставило продовольственное дѣло совершенно правильно. Какъ мы уже сказали, краткосрочныя ссуды не могутъ принести существенной пользы въ тѣхъ случаяхъ, когда весь хозяйственный строй подорванъ, когда недостатокъ продовольственныхъ средствъ составляетъ явленіе не случайное, не временное, а постоянное. Разсматривая причины частыхъ неурожаевъ, мы найдемъ, что, въ большинствѣ случаевъ, онѣ обусловливаются упадкомъ хозяйства, истощеніемъ почвы. Неурожай, отъ котораго, въ 1880 году, страдали нѣкоторыя части Саратовской губерніи, „кромѣ атмосферическихъ причинъ, при отсутствіи правильнаго сѣвооборота, обусловливался и хищническимъ способомъ хозяйства. Приволжскіе крестьяне, въ полосѣ, шириною около 70 верстъ внутрь губерніи, пренебрегаютъ ржаными посѣвами, какъ не дающими имъ той денежной выгоды, какая получается отъ посѣва пшеницы въ урожайный годъ, и хотя неурожайные годы заставляютъ ихъ часть полей засѣвать рожью, но, затѣмъ, въ первый же урожайный годъ они, большею частью, бросаютъ посѣвъ ржи и обращаются снова къ яровымъ хлѣбамъ. Кромѣ того, при отсутствіи ржаныхъ посѣвовъ и по недостатку въ иныхъ мѣстахъ земли, большею частью, пшеница сѣется по пшеницѣ-же, и это продолжается въ теченіи цѣлаго ряда лѣтъ, такъ что, при сколько-нибудь неблагопріятныхъ обстоятельствахъ, земля отказывается производить". („Правит. Вѣстн." 1880 г., № 18). Одинъ изъ наиболѣе страдающихъ отъ неурожая уѣздовъ — Мглинскій, Черниговской губерніи, по словамъ члена мѣстной губернской земской управы И. Г. Рашевскаго, „неминуемо долженъ сдѣлать-

*) „Журналы Московскаго г. з. с." январь 1877 г., стр. 226—237. Записка В. Н. Лешкова напечатана въ № 24 *Земства*.

ся постояннымъ нахлѣбникомъ остальныхъ уѣздовъ губерніи, ибо разстройство его хозяйства—не временныя причины, а результатъ въ корнѣ неосновательнаго и немогущаго долго просуществовать экономическаго положенія. Почва либо песчаная, либо глинистая и суглинистая, производящая всякія вымочки, вообще мало плодородна, а между тѣмъ, какъ извѣстно, выкупная плата несоразмѣрно велика. Обыватели изъ своего надѣла пользуются въ большинствѣ случаевъ только такъ называемымъ огородникомъ и пригородникомъ, которые засѣваютъ коноплей, свою-же землю для хлѣбныхъ посѣвовъ запахиваютъ въ тѣхъ случаяхъ, когда не удается взять съ извѣстной части сбора земли у крупнаго владѣльца, такъ какъ неудобряемыя никогда земли надѣловъ потеряли въ значительной степени способность производить; навозу едва хватаетъ на то, чтобы поддержать коноплянники, эту единственную доходную статью ихъ скуднаго хозяйства. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ ко всѣмъ этимъ хозяйственнымъ невзгодамъ прибавляется еще то, что сельскимъ обществамъ приходится платить за такіе надѣлы, которымъ хозяевъ нѣтъ, которыхъ нѣтъ возможности удобрить и которые потому пустѣютъ. Недостатокъ въ рабочемъ скотѣ доходитъ до анекдотическихъ размѣровъ: двѣ, три семьи вмѣстѣ содержатъ одну лошадь; бываютъ примѣры того, что человѣку усиліемъ собственныхъ мышцъ приходится тягать соху" *). По свѣдѣніямъ, собраннымъ Высочайше учрежденной коммиссіей для изслѣдованія нынѣшняго положенія сельскаго хозяйства и сельской производительности въ Россіи, въ Псковской губерніи „урожаи на крестьянскихъ поляхъ слабы и незначительны, вслѣдствіе недостатка удобренія и небрежности обработки пашни"; въ Калужской — „у крестьянъ, при ограниченности земельнаго надѣла, не можетъ быть рѣчи объ увеличеніи запашекъ, тѣмъ болѣе, что часть и этой земли остается нерѣдко незасѣянною, вслѣдствіе недостатка въ сѣменахъ;" въ Вятской — „поля крестьянскихъ хозяйствъ истощены нераціональнымъ пользованіемъ въ продолженіи столѣтій; истощенная и не особенно богатая почва въ большинствѣ уѣздовъ губерніи непремѣнно и постоянно требуетъ удобренія". Въ Сызранскомъ уѣздѣ, Симбирской губ., „многія мѣстности быстро подви-

*) „Земскій Сборникъ Черниговской губ." 1875 г., №№ 9—10, стр. 28.

гаются къ роковому истощенію почвы“, такъ же какъ и въ Пензенской губерніи, гдѣ „производительныя силы земли съ каждымъ годомъ замѣтно истощаются; наблюденія надъ цѣлымъ рядомъ лѣтъ доказываютъ, что земля съ каждымъ годомъ дѣлается непроизводительнѣе и трудъ хлѣбопашца менѣе и менѣе вознаграждается: урожай самъ 8—10 въ послѣднее время составляетъ исключеніе, а самъ 2—6 дѣлается явленіемъ обыкновеннымъ“. Въ одномъ изъ уѣздовъ этой губерніи—Саранскомъ посѣвы уменьшаются, „потому что земля годъ отъ году выпахивается и, наконецъ, нѣкоторыя десятины оставляются, какъ не могущія дать дохода“, хотя, впрочемъ, „число такихъ пока незначительно“. О Тамбовской губерніи узнаемъ тоже: по свидѣтельству одного землевладѣльца Козловскаго уѣзда, „въ послѣдніе годы урожайность хлѣбовъ значительно уменьшилась по причинѣ истощенія почвы, почти не удобряемой, частыхъ засухъ и ощутительнаго измѣненія климата, происходящаго, вѣроятно, отъ повсемѣстнаго истребленія лѣсовъ. Греча, производившаяся прежде въ очень большихъ размѣрахъ, теперь сѣется въ весьма малыхъ“. Переходя къ сосѣдней Рязанской губерніи, мы встрѣчаемъ тѣ же явленія: „незначительность удобренія полей, сравнительно съ ежегоднымъ посѣвомъ, почти господствуетъ повсемѣстно и ведетъ быстрыми шагами къ истощенію земли“, говоритъ мировой судья Касимовскаго уѣзда; „въ Раненбургскомъ уѣздѣ урожайность хлѣбовъ нельзя назвать вполнѣ удовлетворительною, такъ какъ почти ежегодно, при урожаѣ озимыхъ, яровые плохи и обратно“, свидѣтельствуетъ предсѣдатель Раненбургской уѣздной управы. „Урожайность хлѣбовъ постепенно уменьшается, какъ въ помѣщичьихъ хозяйствахъ, гдѣ обработка земель производится крестьянскимъ скотомъ и орудіями, такъ и у самихъ крестьянъ, вслѣдствіе уменьшенія и истощенія рабочаго скота“, показываетъ землевладѣлецъ Сапожковскаго уѣзда. Наконецъ, въ цѣлой группѣ уѣздовъ—Рязанскомъ, Зарайскомъ, Егорьевскомъ и Сапожковскомъ—„посѣвы вообще уменьшаются у помѣщиковъ—по недостатку скота, рабочихъ и капитала, у крестьянъ—по недостатку сѣмянъ, вслѣдствіе неурожаевъ. Въ четырехъ уѣздахъ Тульской губерніи—Алексинскомъ, Каширскомъ, Чернскомъ и Одоевскомъ „урожаи у крестьянъ противъ прежняго значительно уменьшились (почти на половину, по 5-лѣтней сложности), вслѣдствіе уменьшенія скота и,

слѣдовательно, малаго удобренія почвы". Въ Брянскомъ уѣздѣ, Орловской губ., урожаи на крестьянскихъ земляхъ ниже, нежели на помѣщичьихъ, ибо „крестьяне почти не удобряютъ своей земли, по недостатку скота, такъ что удобренія у нихъ достаетъ только подъ коноплю и картофель", а въ Мценскомъ „посѣвы стали увеличиваться у помѣщиковъ и уменьшаться у крестьянъ, потому что крестьяне все больше и больше должаютъ помѣщикамъ и для уплаты долговъ берутъ обработывать помѣщикамъ землю". Совершенно такое же явленіе замѣчается въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Харьковской губерніи, гдѣ посѣвы, тоже увеличиваясь у помѣщиковъ, распахивающихъ покосы, уменьшились у крестьянъ, „такъ какъ скота у нихъ стало меньше, а земли стали дороже" *).

Въ Самарской губерніи преобладающій тамъ яровой посѣвъ далъ въ 1851 г. самъ 5, въ 1861 г.—4,4, въ 1866 г.—3,8, въ 1871 г.—2,5; слѣдующіе годы, какъ извѣстно, были совершенно неурожайные и привели къ голоду. Такое же пониженіе урожайности замѣчается и въ Пермской губерніи, гдѣ, по свидѣтельству губернской управы, „сельское хозяйство въ прежнее время давало болѣе благопріятные результаты. Юго-западная окраина губерніи и все земледѣльческое Зауралье считались плодородными мѣстностями, но мало по малу эти мѣстности потеряли свою прожнюю славу, не смотря на то, что земледѣліе и теперь составляетъ въ нихъ главный промыселъ населенія и количество обрабатываемыхъ земель и посѣвовъ значительно увеличилось: періодическіе неурожаи, продолжающіеся (какъ недавно, въ зауральскихъ уѣздахъ), цѣлыя десятилѣтія, случаи голода, бывавшіе въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ пунктахъ этихъ частей губерніи, постоянное возрастаніе цѣнъ и даже ощутительная дороговизна предметовъ первой необходимости, производимыхъ на мѣстѣ—факты, показывающіе ненормальное состояніе сельскаго хозяйства, положительный упадокъ его, вслѣдствіе истощенія почвы, вызваннаго нераціональною культурою, которая, не будучи въ состояніи извлечь, при настоящихъ условіяхъ, прежнихъ урожаевъ, вмѣстѣ съ тѣмъ съ каждымъ годомъ ослабляетъ производительную силу почвы и готовитъ еще худшее будущее". И дѣйствительно, упадокъ этотъ

*) „Докладъ Коммиссіи". Приложеніе 1, отд. II, стр. 7, 10, 20, 23, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 42.

подтверждается данными объ урожаяхъ, измѣнявшихся такимъ образомъ:

шестилѣтіе	съ	1843 г.	озим.	самъ	4	яров.	самъ	$3^5/_6$
„	„	1849 „	„	„	$3^2/_3$	„	„	$3^2/_3$
„	„	1855 „	„	„	$3^5/_6$	„	„	$3^1/_6$
четырехлѣтіе	1863, 1866, 1871 и 1872 г.		„	„	3	„	„	3

Такимъ образомъ, за исключеніемъ урожая озимаго хлѣба въ третьемъ періодѣ, превышающаго цифру предшествовавшаго періода на $^1/_6$, средній урожай, какъ озимаго, такъ и яроваго хлѣба, постоянно и послѣдовательно уменьшается, нисходя отъ самъ 4 и $3^5/_6$ до 3*).

Всѣ приведенныя данныя указываютъ на одинъ, общій большей части Россіи фактъ, что земли истощились и, за недостаткомъ удобренія, сдѣлались малоплодородными, урожаи уменьшились и поэтому экономическое положеніе земледѣльческаго населенія должно было ухудшиться. Уменьшеніе скотоводства у крестьянъ произошло въ послѣдніе годы почти во всѣхъ губерніяхъ, свѣдѣнія о которыхъ собраны коммиссіею; мѣстами уменьшеніе это весьма значительно: въ Ярославской губерніи, напр., „количество скота, послѣ введенія уставныхъ грамотъ, начало уменьшаться и уменьшается до сихъ поръ. До 1871 г. одинаково уменьшалось количество какъ крупнаго, такъ и мелкаго скота, и уменьшеніе это дошло (считая три головы мелкаго за одну крупнаго) до 22%; въ 1872 г. процентъ этотъ немного упалъ, но все еще составляетъ $21^1/_2$. Теперь уменьшеніе крупнаго рогатаго скота пріостановилось (такъ какъ количество этого скота въ послѣднемъ году увеличилось), но уменьшеніе всѣхъ другихъ видовъ скота продолжается, что можно видѣть изъ слѣдующихъ, довольно вѣрныхъ, цифръ, собираемыхъ ежегодно чрезъ волости: въ 1861 г. было лошадей 197.426, крупнаго рогатаго скота 341.686, овецъ 363.522 и свиней 5.083; въ 1872 году—лошадей 144.350, крупнаго рогатаго скота 303.200, овецъ 214.832 и свиней 1.700. Считая три головы мелкаго за одну крупнаго, оказывается, что количество скота въ послѣднее десятилѣтіе уменьшилось съ 661.981 на

*) Докладъ Пермской г. з. у. о современномъ состояніи сельскаго хоз. въ Пермск. губ. „Сборн. Пермск. земства“ 1873 г., ноябрь—декабрь, стр. 866 и слѣд.

519.727 штукъ *). Въ Нижегородской губерніи уменьшеніе скота въ послѣднія 12 лѣтъ составило 30%. Въ трехъ вотчинахъ гр. Орлова-Давыдова, находящихся въ Симбирской и Самарской губерніяхъ, количество скота, крупнаго и мелкаго, за время 1861 по 1867 г. уменьшилось на: **)

	Крупн.	Мелк.
Въ вотч. Симб. г., сост. изъ 11 сел. и 3.024 д. м. п.	33,5%,	53%.
„ „ „ „ 8 „ „ 3.163 „ „ „	31,6 „	53,6 „
„ Сам. г. „ „ 5 „ „ 1.555 „ „ „	20,4 „	20,9 „

Въ Пермской губерніи уменьшеніе скотоводства, по свѣдѣніямъ мѣстной губернской управы ***), шло въ слѣдующемъ порядкѣ: приходилось:

	1 лошадь	1 корова	1 овца	1 свинья.
въ 1851 году	на 2,5 жит.	на 2,9 жит.	на 1,8 жит.	6,4 жит.
„ 1856 „	„ 2,4 „	„ 2,7 „	„ 1,9 „	6,8 „
„ 1861 „	„ 2,5 „	„ 2,0 „	„ 2,0 „	7,3 „
„ 1866 „	„ 2,7 „	„ 2,6 „	„ 2,4 „	10,3 „
„ 1871 „	„ 2,7 „	„ 3,0 „	„ 2,2 „	11,8 „

На ряду съ общимъ уменьшеніемъ скотоводства, замѣчается возрастаніе числа крестьянъ-домохозяевъ, имѣющихъ мало скота, или совсѣмъ его не имѣющихъ и потому лишенныхъ возможности вести надлежащимъ образомъ свое хозяйство. „Признакомъ самостоятельности крестьянскаго хозяйства, говоритъ В. И. Покровскій въ своемъ изслѣдованіи „о платежныхъ средствахъ населенія Тверской губерніи“, является въ большинствѣ случаевъ количество рабочаго скота. Хозяинъ, имѣющій двухъ или болѣе лошадей, можетъ обработать столько земли, что произведеніями ея въ состояніи прокормить всю свою семью и даже продать часть продуктовъ для уплаты повинностей; хозяинъ, имѣющій одну только лошадь, не всегда можетъ обработать земли достаточно для прокормленія своей семьи; наконецъ, хозяинъ, вовсе не имѣющій ло-

*) Докладъ Ком., прил. 1, стр. 102. По подворной переписи, произведенной въ 1872 г., по распоряженію губернской управы, количество скота оказалось менѣе показаннаго, а именно: лошадей 132.543, крупнаго рогатаго 243.336 мелкаго—жеребятъ, телятъ и пр.—280.420. „Записка о земскомъ выкупномъ банкѣ“. Яр. 1879 г. стр. 3.

**) Тамъ же стр. 107 и 148.

***) Указ. „Сборн. Пермск. з.“, стр. 872.

шади, долженъ считаться не имѣющимъ самостоятельнаго хозяйства". Распредѣляя домохозяевъ Тверской губерніи на указанныя группы, оказывается, что хозяева, имѣющіе по двѣ и болѣе лошади, составляютъ лишь 51%; затѣмъ—имѣющіе по одной лошади—29%, не имѣющіе ни одной—10% и бобыли—10%. Принимая каждые два бобыльскіе и безлошадные двора, вслѣдствіе малосемейности ихъ, по числу душъ, за одинъ крестьянскій дворъ, „можно заключить, что около 39% крестьянскихъ семействъ не имѣютъ самостоятельнаго земледѣльческаго хозяйства, и изъ нихъ около $^1/_4$, или 10% всего крестьянскаго населенія, составляетъ нашъ сельскій пролетаріатъ". По уѣздамъ число безлошадныхъ колеблется между 5,8% въ Новоторжскомъ, и 16,3%—въ Тверскомъ *). Къ сожалѣнію, книга г. Покровскаго не даетъ свѣдѣній о томъ, въ какой промежутокъ времени образовалось столь значительное число безлошадныхъ хозяевъ. Недостатокъ этотъ можетъ быть пополненъ свѣдѣніями, сообщаемыми въ „Сборникѣ статистическихъ свѣдѣній по Московской губерніи" и относящимися до Подольскаго уѣзда. Изъ сравненія данныхъ о состояніи скотоводства въ этомъ уѣздѣ за 1869 и 1877 года оказывается, что „измѣненіе количества скота въ разныхъ слояхъ крестьянства произошло въ двухъ противоположныхъ направленіяхъ: часть домохозяевъ стала содержать скота гораздо болѣе, сравнительно съ 1869 годомъ, другая, большая часть, осталась совсѣмъ безъ скота, т. е. число домохозяевъ, не имѣющихъ, въ настоящее время, ни лошади, ни коровы, значительно увеличилось съ 1869 г. Такъ, по Подольскому уѣзду на 1.000 домохозяевъ было имѣющихъ:

	по 1 лош.	бол. 1 лош.	не им. лош.
въ 1869 году	476	178	346
„ 1877 „	394	190	416

И такъ, въ то время, какъ на каждую 1.000 двѣнадцать домохозяевъ увеличили въ своемъ хозяйствѣ количество лошадей, 70 домохозяевъ, имѣвшихъ въ 1869 г. по одной лошади, обратились въ безлошадныхъ. Иначе сказать: изъ 476 домохозяевъ, имѣвшихъ въ 1869 г. по одной лошади, 12 имѣли возможность, въ теченіи восьми лѣтъ, завести по двѣ и болѣе лошадей, а 70 дво-

*) „Протоколы засѣданій Тверскаго губ. зем. соб." за 1878 г. Приложеніе, стр. 146 и слѣд.

ровъ совсѣмъ лишились лошадей, и такимъ образомъ, увеличили собою процентовъ безлошадныхъ, равнявшійся въ 1869 году 34,6%, а къ 1877 г. возросшій до 41,6%, т. е. число безлошадныхъ увеличилось на 7%. Такое же измѣненіе произошло и въ подворномъ распредѣленіи коровъ: изъ 1.000 домохозяевъ имѣли:

	1 кор.	бол. 1 кор.	не им. кор.
въ 1869 г.	530	200	270
„ 1877 „	470	225	305

т. е. число дворовъ, имѣющихъ, въ настоящее время, болѣе одной коровы, увеличилось, сравнительно съ 1869 годомъ, на 25, наоборотъ, число дворовъ, имѣвшихъ въ 1869 г. въ своемъ хозяйствѣ по 1 коровѣ, уменьшилось въ то же время на 60; за выключеніемъ изъ послѣдняго числа 25 дворовъ, увеличившихъ въ своемъ хозяйствѣ количество рогатаго скота, остальные 35 дворовъ лишились послѣдней коровы, и, такимъ образомъ, число домохозяевъ, не имѣющихъ коровъ, съ 27,2% возросло до 30,5%, т. е. увеличилось, сравнительно съ 1869 г., на 3,3% *).

Уменьшеніе количества скота и возрастаніе числа крестьянъ-домохозяевъ, совершенно таковаго не имѣющихъ, указываютъ на упадокъ крестьянскаго хозяйства и благосостоянія. Проявленіе такого упадка въ большей части Россіи подтверждается и другими данными. Въ Орловской губерніи, напр., благосостояніе крестьянъ, по свидѣтельству мѣстной губернской управы, несомнѣнно упадаетъ. „Одинъ изъ существенныхъ признаковъ обѣднѣнія крестьянъ, говоритъ управа, это то, что единственный получаемый ими доходъ отъ земли недостаточенъ на покрытіе расходовъ, чрезъ что недоимки на нихъ съ каждымъ годомъ возрастаютъ. Такъ, къ 1 октября 1873 г. числилось за ними подушной подати, оброчныхъ и общественнаго сбора съ государственныхъ крестьянъ, государственнаго земскаго сбора и выкупныхъ платежей 2.336.777 руб., къ 1 октября 1874 г.—2.111.664 р., 1875 г.—2.299.612 р. и къ 1 октября 1876 г.—3.422.114 р., слѣдовательно, противъ 1873 г., недоимки увеличились на 1.085.337 руб. Кромѣ того, на крестьянахъ состоитъ въ недоимкѣ продовольственнаго капитала 258.549 руб., страховаго сбора 241.000 р., земскаго сбора

*) „Сборникъ“, изд. Московскаго губ. земства. Т. II, М. 1878; отд. II, стр. 18.

не менѣе 200.000 руб. и выданной изъ запасныхъ магазиновъ ссуды хлѣба: озимаго 445.270 четв. и яроваго 236.375 четв., переведя которую на деньги, получится 2.965.481 руб., итого 3.665.030 р., а всего—7.087.144 руб., что составитъ на каждую ревизскую душу 11 р. 80 коп.—сумма, равняющаяся почти годовому платежу новинностей". Одну изъ главныхъ причинъ такого положенія управа видитъ въ неурожаяхъ. „Почва Орловской губерніи, говоритъ она, исключая Елецкаго, Ливенскаго и Малоархангельскаго уѣздовъ, гдѣ удобреніе необходимо въ незначительномъ количествѣ, требуетъ сильнаго удобренія; но такъ какъ крестьяне, по неимѣнію средствъ на покупку необходимаго въ хозяйствѣ скота, и по недостатку сѣнокосныхъ угодій для его продовольствія, не въ состояніи держать его, то почва не получаетъ никакого почти удобренія, почему и постепенно истощается". Послѣдствіемъ истощенія земли, а также и неудовлетворительности способовъ ея обработки является уменьшеніе урожаевъ. „Въ черноземныхъ уѣздахъ губерніи, въ 1874 году, урожай озимыхъ хлѣбовъ былъ отъ самъ 5 до самъ 9, яровыхъ отъ 3 до 7; въ нечерноземныхъ—озимыхъ отъ 3 до $4^1/_2$, яровыхъ отъ $1^1/_2$ до $2^1/_2$; въ 1875 году, въ черноземныхъ—озимыхъ отъ 4 до $5^1/_2$, яровыхъ отъ 2 до 3; въ нечерноземныхъ — озимыхъ отъ 1 до 3, яровыхъ отъ $^1/_2$ до $1^1/_2$, въ нѣкоторыхъ же уѣздахъ яровые окончательно пропали; въ 1876 г. въ черноземныхъ—озимыхъ отъ $3^1/_2$ до 5, яровыхъ отъ 4 до 8; въ нечерноземныхъ—озимыхъ отъ 2 до 3, яровыхъ отъ 2 до $3^1/_2$". Разсчитывая средній доходъ и расходъ крестьянской семьи, управа выводитъ, что „расходъ крестьянина превышаетъ доходъ на 10 р. 75 к., въ дѣйствительности же онъ превышаетъ значительно болѣе, такъ какъ многія потребности въ хозяйствѣ неуловимы". Убѣдительное подтвержденіе паденія крестьянскаго хозяйства Орловская уѣздная управа видитъ въ весьма высокомъ процентѣ смертности: въ хлѣбородной Орловской губерніи ежегодно умираетъ 1 изъ 23 жителей, тогда какъ въ бѣднѣйшихъ кварталахъ Лондона одинъ смертный случай приходится на 25; „изъ числа всѣхъ родившихся у насъ умираетъ на 1-мъ году жизни 24%, тогда какъ въ тотъ же періодъ времени въ сосѣдней намъ Пруссіи умираетъ только 15%".

---

*) „Докладъ Орловской г. з. у. объ упадкѣ благосостоянія крестьянъ Орлов. губ." 1876 г.

При такомъ положеніи, въ которомъ находится значительная часть нашего сельскаго населенія, когда бытъ крестьянина, даже при нормальныхъ условіяхъ, не обезпеченъ, когда истощеніе почвы и упадокъ скотоводства угрожаютъ съ каждымъ годомъ все большими и большими невзгодами, продовольственныя ссуды—денежныя или хлѣбныя—оказываются совершенно недостаточными. Современное положеніе на столько серьезно, что ограничиваться палліативомъ, временною помощью, невозможно: нужны мѣры рѣшительныя, которыя содѣйствовали бы подъему народнаго благосостоянія и вывели бы наше крестьянство изъ его безвыходнаго положенія.

VIII.

Упадокъ крестьянскаго благосостоянія и мнѣніе Смоленскаго земства о его причинахъ. — Вопросъ о содѣйствіи крестьянамъ въ покупкѣ земли.

Частые неурожаи и вызываемая ими необходимость пособія населенію со стороны земства, неисправное поступленіе земскихъ сборовъ, нерѣдко ставящее земство въ крайнее затрудненіе, и накопленіе въ громадныхъ размѣрахъ недоимокъ по всѣмъ родамъ лежащихъ на крестьянахъ платежей, безпрестанно повторяющееся истребленіе скота падежами и т. д., все это не могло не обратить вниманія земскихъ учрежденій на неудовлетворительность экономическаго положенія сельскаго населенія и не указать имъ на настоятельную необходимость принять какія-либо мѣры для его улучшенія. „Трудное экономическое положеніе, въ которомъ находится, въ настоящее время, рабочее населеніе сѣверной полосы Россіи—докладывала въ 1869 г. Тверская губернская управа собранію—неоднократно уже обращало на себя вниманіе правительства и земства. Съ одной стороны, значительно увеличившіяся въ послѣднее время денежныя подати и повинности, съ другой—недостатокъ средствъ къ удовлетворенію самыхъ насущныхъ потребностей, неурожаи, бывшіе нѣсколько лѣтъ сряду, и чрезъ постепенное уменьшеніе количества скота грозящіе сдѣлаться хроническими, невозможность подняться собственными силами, вслѣдствіе отсутствія капитала и вслѣдствіе неразвитости умственной и нравственной, все можетъ повести сѣверорусское рабочее населеніе къ постепенному упадку, если немедленно-же не будутъ приняты мѣры къ улучшенію этого положенія. При такихъ обстоятельствахъ, всякій, сколько нибудь сочувствующій тяжелому положенію нашего крестьянина, не можетъ долѣе оставаться равнодушнымъ и въ сторонѣ, тѣмъ менѣе земство, которому самъ законъ указываетъ на развитіе мѣстной промышленности, какъ на дѣло, подлежащее его вѣдѣнію. Нѣтъ сомнѣнія, что земство можетъ въ высшей степени благотворно вліять на благосостояніе народа и другими сторонами своей дѣятельности, частію посредствомъ болѣе правильнаго распредѣленія той части налоговъ и повинностей,

которыя подлежать его вѣдѣнію, частію посредствомъ попеченія о народномъ здравіи и въ особенности о народномъ образованіи; но кромѣ этихъ нуждъ нельзя пренебрегать и болѣе короткимъ путемъ прямаго вліянія на развитіе производительныхъ силъ народа“ *). Но для того, чтобы приступить къ выполненію такой важной задачи, необходимо было изучить причины неудовлетворительности экономическаго положенія, дабы выяснить, въ какую сторону должны быть направлены земскія мѣропріятія. Такимъ образомъ и поступили многія земства. Новгородское, напр., еще въ 1868 году признало необходимымъ произвести подробное изслѣдованіе бѣднѣйшихъ мѣстностей губерніи **); затѣмъ Тверское предприняло статистическое изслѣдованіе всей губерніи; Вятское въ 1871 году подвергло изслѣдованію экономическій бытъ сѣверной части губерніи. Примѣру этихъ земствъ послѣдовали Херсонское, Московское, Черниговское, Пермское и другія. Исходною точкою большей частію земскихъ статистическихъ работъ было приведеніе въ извѣстность платежныхъ силъ, въ видахъ уравнительной раскладки земскихъ сборовъ, но на ряду съ такими оцѣночными работами производилось изслѣдованіе и экономическаго положенія населенія. Изслѣдованія эти обнаружили поразительные факты. Въ Вятской губерніи, напр., оказалось, что крестьяне сѣверной ея части, совершенно не обезпечены въ пропитаніи: „при постоянной нуждѣ и при невозможности занимать, они по необходимости, должны прибѣгать къ какому-нибудь особенному способу покрывать свои дефициты. Способъ, къ которому они прибѣгаютъ въ этомъ случаѣ, очень не хитрый: крестьяне свой недостатокъ покрываютъ на собственномъ тѣлѣ—не допиваютъ и не доѣдаютъ“. Питаясь, главнымъ образомъ, хлѣбомъ и крупой, они „при недостаткѣ, кашицу изъ крупъ замѣняютъ водой, далѣе перестаютъ сѣять муку даже сквозь рѣшето; мало этого, начинаютъ подбавлять въ муку мякины, коры, и чѣмъ болѣе недостатокъ въ хлѣбѣ, тѣмъ эта примѣсь становится больше и больше“ ***). Мѣстами обѣднѣніе доходитъ до крайнихъ предѣловъ.

---

*) „Протоколы засѣданій Тверскаго г. з. с.“ 1869 г., стр. 260.

**) „Сборникъ постановленій Новгородскаго г. з. с.“ 1865—1877 г., стр. 506.

***) „Изслѣдованіе экономическаго быта населенія сѣверной части Вятской губ.“. Вятка, 1871 г., стр. 69.

Вотъ, напр., какъ описываетъ другой изслѣдователь, г. Романовъ, положеніе татаръ—Малмыжскаго уѣзда. „Побывавъ лично во многихъ татарскихъ дворахъ, говоритъ онъ, я долженъ былъ убѣдиться въ полной справедливости тѣхъ отзывовъ о бѣдности большинства татаръ Малмыжскаго уѣзда, какіе мнѣ постоянно и со всѣхъ сторонъ приводилось слышать. Въ Янгуловской волости и въ деревнѣ Смаиль Сизнерской волости я почти въ каждомъ татарскомъ дворѣ встрѣчалъ крайнюю бѣдность, бѣдность несомнѣнную, ясно обнаруживающуюся во внѣшнемъ видѣ и во всей внутренней обстановкѣ жилищъ.... Я ходилъ изъ одного двора въ другой, слѣдующій, безъ выбора и мнѣ, за рѣдкими исключеніями, приходилось переходить изъ одной ветхой лачуги въ другую такую-же. Большинство татарскихъ семействъ живутъ въ самыхъ маленькихъ избахъ, да и эти избы большею частію старыя, ветхія и уже разваливаются. Въ ветхихъ и очень небольшихъ оконныхъ рамахъ обыкновенно не достаетъ нѣсколькихъ стеколъ, отверстія заткнуты тряпками, или затянуты пузыремъ. Нерѣдко можно было замѣчать, что стѣны избы покачнулись, потолокъ едва держится, по полу не вездѣ безопасно ходить, можно упасть въ подполье, и ко всему этому—вездѣ крайне грязно, въ каждой избѣ какой-то особенный, тяжелый и непріятный запахъ. Въ очень рѣдкихъ дворахъ, у наиболѣе состоятельныхъ татаръ, можно найдти извѣстную чистоту, опрятность и хорошее убранство жилищъ. Отъ этой чистоты и убранства татаринъ никогда не откажется, пока его окончательно не принудитъ къ тому крайняя бѣдность, и однако у Малмыжскихъ татаръ, насколько я въ этомъ могъ убѣдиться, нечистота и недостатокъ или полное отсутствіе самыхъ обыкновенныхъ принадлежностей татарскихъ жилищъ составляютъ далеко не исключеніе, а скорѣе общее правило“. Такой остановкѣ жилища соотвѣтствуетъ и питаніе: „нѣкоторыя семейства иногда долго питаются однимъ кирпичнымъ чаемъ съ чернымъ хлѣбомъ или даже только съ вареннымъ картофелемъ, безъ сахара, развѣ только съ козьимъ молокомъ. Нѣкоторыя бѣднѣйшія семейства, предвидя невозможность всегда имѣть чай, собираютъ лѣтомъ и запасаютъ на зиму, чтобы пить вмѣсто чая, пахучую траву, называемую душицею; такимъ же суррогатомъ чая служитъ еще иногда у татаръ листъ черной смородины“. Необходимой принадлежности крестьянскаго хозяйства—скота татары не имѣютъ:

„въ очень многихъ татарскихъ дворахъ вовсе нѣтъ никакого домашняго скота, приходится только изумляться тому, что въ дворахъ, владѣющихъ, напр., четырьмя душевыми надѣлами земли, нѣтъ даже овечки, не только лошади или коровы. Эти семейства должны выплачивать ежегодно болѣе 30 руб. податей и сборовъ, а у нихъ всего достоянія не найдется на такую сумму. Въ Янгуловской волости часто встрѣчаются татарскіе дворы, представляющіе одну ветхую и самую маленькую избенку, безъ всякихъ другихъ строеній и даже безъ ограды; если въ такихъ дворахъ имѣется хотя чужая, взятая на кормъ корова, то для нея, обыкновенно, бываетъ на одворицѣ плетневая загородка, сверху почти не прикрытая; единственнымъ кормомъ коровъ служитъ ржаная или яровая солома съ обмолоченными колосьями. Побывавъ въ 87 дворахъ двухъ деревень Янгуловской волости, я нигдѣ не видѣлъ ни одного полѣна дровъ; на топливо идутъ исключительно вѣтви и стволы молодаго кустарника; мѣстное волостное правленіе отопляется старыми телеграфными столбами". Прямымъ послѣдствіемъ такого бѣдственнаго положенія являются болѣзни, порою—голодный тифъ. „Въ деревняхъ Янгулово и Новый Саласусь я нашелъ, говоритъ г. Романовъ, въ нѣкоторыхъ татарскихъ дворахъ больныхъ, болѣзнь которыхъ всего вѣроятнѣе можно объяснить недостаткомъ пищи и вообще дурнымъ питаніемъ. Не случайность, по моему мнѣнію, то обстоятельство, что больные встрѣчаются именно въ самыхъ бѣдныхъ дворахъ; не случайность также и то, что прежде всего подвергаются болѣзни дѣти, которыя, конечно, менѣе взрослыхъ способны выносить скудость и дурныя качества пищи" *).

Свѣдѣнія, сообщаемыя г. Романовымъ, относятся, правда, къ голодному году и описанныя явленія, безъ сомнѣнія, въ нѣкоторой степени обусловливаются постигшимъ мѣстность неурожаемъ, но трудно допустить, чтобы одинъ неурожай могъ довести сколько-нибудь сносный хозяйственный бытъ до такого полнаго разрушенія; напротивъ, не безъ основанія можно предположить, что голодный годъ только довершилъ упадокъ, начавшійся ранѣе и вызванный причинами болѣе общими. Существованіе такихъ при-

---

*) „Докладъ Вятской г. з. у. о мѣрахъ къ обезпеченію населенія В. г. въ продовольствіи и обсѣмененіи полей въ 1878 г.", стр. 108 и слѣд.

чинъ доказывается послѣдовательнымъ, изъ году въ годъ увеличивающимся упадкомъ крестьянскаго благосостоянія. Если за мѣрило состоятельности признать степень исправности въ податныхъ платежахъ, то Слободской уѣздъ, Вятской губерніи, представитъ намъ поразительное зрѣлище. Здѣсь въ теченіе 9 лѣтъ, съ 1861 г., недоимки въ пяти волостяхъ увеличились съ $5^1/_2$ до $260,_7$% оклада. Въ 1861 году недоимки составляли только $5,_5$% общей суммы податнаго сбора, затѣмъ недоборъ этотъ постепенно возвышается: въ 1864 году, тяжеломъ для крестьянъ, вслѣдствіе бывшихъ раннихъ изморозей и падежа скота, онъ достигъ уже $109,_9$%, въ 1866 онъ составлялъ уже почти двойной окладъ, а въ 1869 г. превышалъ окладъ въ $2^1/_2$ раза *).

Есть, правда, нѣкоторые признаки, доказывающіе, что общая состоятельность крестьянскаго населенія не уменьшилась; но если это и справедливо, то нельзя не обратить вниманія на тотъ крупный фактъ, что распредѣленіе богатства въ послѣдніе годы существенно измѣнилось, что одновременно совершаются два процесса—обѣднѣніе однихъ и возрастаніе состоятельности другихъ. Въ послѣдніе годы сельское населеніе распалось на двѣ, рѣзко одна отъ другой отличныя группы, изъ которыхъ одна, одаренная способностью приноравливаться къ современнымъ условіямъ, все болѣе и болѣе упрочиваетъ свое благосостояніе, а другая, насчитывающая въ своихъ рядахъ большинство крестьянства, падаетъ въ борьбѣ за существованіе и представляетъ собою зародышъ постепенно развивающагося пролетаріата. Въ предыдущей главѣ мы указали на измѣненія, происшедшія въ распредѣленіи скота между домохозяевами Подольскаго уѣзда; не смотря на то, что общее количество скота въ промежутокъ времени съ 1869 г. по 1877 г. въ уѣздѣ даже увеличилось, на каждую тысячу домохозяевъ двѣнадцать успѣли увеличить число лошадей, но за то семьдесятъ обратились въ безлошадныхъ! Эти послѣдніе домохозяева, не выдержавши борьбы, бросаютъ землю и скоро переходятъ въ разрядъ бездомовыхъ и безпріютныхъ пролетаріевъ, а

*) По годамъ возростаніе недоимокъ шло въ слѣдующемъ порядкѣ: въ 1861 г. онѣ составляли 5,5%, въ 1862—13,7, въ 1863—53,6, въ 1864—109,9, въ 1865—153,4, въ 1866—191,4, въ 1867—229,6, въ 1868—257, въ 1869—260,7%. Заволжскій. Изслѣдованіе, стр. 74.

на ихъ обѣднѣніи строятъ свое благосостояніе сельскіе капиталисты, называемые „міроѣдами“, „кулаками“. „Міроѣдство, говоритъ кн. Волконскій въ своемъ докладѣ о ревизіи волостей Раненбургскаго уѣзда, растетъ рядомъ съ нуждою. Начиная съ большихъ многолюдныхъ селъ, оно распространяется и захватываетъ самыя бѣдныя деревни. Каждый новый неурожай, каждое новое бѣдствіе доставляютъ ему новую пищу; населеніе должаетъ и подпадаетъ кабалѣ все болѣе и болѣе“ *). „Съ каждымъ годомъ кулачество развивается у насъ все больше и больше“, пишетъ корреспондентъ *Современныхъ Извѣстій* изъ Вяземскаго уѣзда. „Ростовщики, свидѣтельствуетъ г. Орловъ, являются разрушающею силой въ средѣ нашего крестьянства“; между ними „часто встрѣчаются сельскія власти, которыя свое право собирать подати употребляютъ на то, чтобы получать для себя обильныя выгоды“ **). Эти-то ростовщики и „міроѣды“, извлекающіе выгоды изъ неблагопріятныхъ условій, въ которыхъ находится крестьянское большинство, и являются обладателями того достатка, который, судя по валовымъ цифрамъ, сохраняется въ нашемъ сельскомъ населеніи. „Наши сельскіе кулаки, пишетъ изъ Вяземскаго уѣзда тотъ же корреспондентъ, стали покупать земли въ довольно значительномъ размѣрѣ. Посидитъ цѣловальникъ на бойкомъ мѣстечкѣ лѣтъ пять-шесть, глядишь—и пріобрѣтетъ десятинокъ 50—60 и болѣе. Деревня, земля которой прилегаетъ къ земельному участку кулака, выноситъ на себѣ такія операціи этого новаго барина изъ прохвостовъ, что становится просто непонятнымъ, откуда она беретъ эту воловью силу и это чуть не героическое тружничество?“ ***)

Въ чемъ же заключаются причины обѣднѣнія большинства сельскаго населенія?

Этотъ важный вопросъ былъ поставленъ на очередь Смоленскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, назначившимъ въ 1872 году особую коммиссію „о коренныхъ мѣрахъ къ улучшенію быта Смоленской губерніи“. Докладъ этой коммиссіи, просмотрѣнный другою коммиссіею и переданный на предварительное разсмотрѣ-

---

*) „Доклады“, стр. 455.

**) „Сборникъ“, т. I, стр. 128.

***) „Смоленскій Вѣстникъ“ 1880, № 24.

ніе гласныхъ, составилъ предметъ обсужденія въ чрезвычайной сессіи собранія, происходившей съ 28 февраля по 4 марта 1874 г. По собраннымъ коммиссіею отзывамъ, главными причинами упадка благосостоянія сельскаго населенія губерніи признаются: 1) прежнею коммиссіею—неблагопріятность условій, въ которыя поставлена поземельная собственность вообще, неблагопріятность, заключающаяся въ томъ, что „сельское населеніе, подразумѣвая подъ этимъ словомъ безразлично всѣхъ землевладѣльцевъ, какъ общинныхъ, такъ и частныхъ, какъ мелкихъ, такъ и крупныхъ, одно, по преимуществу, несетъ всю тягость податей и повинностей государственыхъ и земскихъ, и повинности эти ложатся не соразмѣрно доходу, доставляемому сельскимъ хозяйствомъ, несоразмѣрно потребностямъ общества". 2) Гласнымъ И. Н. Давыдовымъ указано на „экономическія условія губерніи, какъ-то: скудость и постоянное истощеніе почвы, краткость періода полевыхъ работъ, недостатокъ земельныхъ надѣловъ при возрастаніи населенія, низкая цѣна на трудъ и отсутствіе промысловъ, общая дороговизна предметовъ потребленія, возвышенность акциза на вино и существованіе налога на соль, безпорядочность въ употребленіи водки, тягость косвенныхъ налоговъ вообще и, наконецъ, несоразмѣрность сборовъ и выкупныхъ платежей со стоимостью и доходностью земель". Это же мнѣніе поддерживали и гласные Д. А. Арбузовъ и В. Г. Степановъ, указывая на дурное качество почвы и частые, вслѣдствіе того неурожаи, недостатокъ выгодныхъ мѣстныхъ заработковъ и совершенную несоразмѣрность средствъ крестьянъ съ лежащими на нихъ повинностями". Совершенно противнаго взгляда держался гл. Н. А, Мельниковъ (предсѣдатель губернской управы), признававшій за причину упадка благосостоянія сельскаго населенія губерніи „не климатическія или почвенныя условія, а единственно полную деморализацію крестьянскаго сословія". Всѣ эти мнѣнія были высказаны одинаково голосновно, ни одно изъ нихъ не было подтверждено какими либо статистическими данными и къ обсужденію ихъ собраніе приступило, также не имѣя подъ руками никакихъ данныхъ. Признавъ за одну изъ причинъ обѣднѣнія „неблагопріятность условій, въ которыя поставлена поземельная собственность вообще", оно отвергло какъ скудость и истощеніе почвы (по мнѣнію гг. Игнатьева, Пенскаго и Мельникова, почва Смоленской губерніи,

по сравненію съ сосѣдними губерніями, а въ особенности сѣверо-восточными, оказывается нпкакъ не хуже, но лучше; малая же производительность ея обусловливается недостаткомъ удобрительныхъ средствъ и неумѣньемъ, а частію нежеланіемъ обработывать ее, какъ слѣдуетъ), такъ и недостаточность крестьянскихъ надѣловъ и низкій размѣръ заработной платы. Къ этому послѣднему заключенію собраніе пришло на основаніи слѣдующихъ соображеній: „недостатокъ надѣловъ не мыслимъ тамъ, гдѣ крестьяне не желаютъ пользоваться отрѣзными землями, гдѣ они не берутъ въ наймы земель окрестныхъ помѣщиковъ и гдѣ отказываются отъ обработки части своихъ собственныхъ полей, а подобныя явленія повсемѣтны въ Смоленской губерніи". Что касается до заработной платы, то ее нельзя назвать низкой, такъ какъ средняя стоимость обработки десятины равняется 12 р., „т. е., при обыкновенной цѣнѣ на хлѣбъ, и нашей производительности почвы, требуетъ отъ землевладѣльца пожертвованія для обработки большей части урожая. Не низки цѣны и на другаго рода трудъ; такъ, напр., пилка кубич. саж. дровъ, стоившая 3—4 года назадъ не болѣе 1 р., нынѣ возрасла до 2 руб., и въ такой же мѣрѣ возрасла заработная плата на возку дровъ и на поденныя работы". Точно также собраніе не признало несоразмѣрности сборовъ и выкупныхъ платежей со стоимостью и доходностью земель, согласившись съ доводами гл. А. В. Пенскаго, который утверждалъ, 1) что взимаемый правительствомъ процентъ роста и погашенія по выкупнымъ ссудамъ, сравнительно со взимаемыми частными поземельными банками, весьма льготенъ, 2) что выкупная оцѣнка, составляющая за полный надѣлъ, среднимъ числомъ, 106 р. $66^2/_3$ к. не высока, ибо стоимость земель, отведенныхъ крестьянамъ и удобрявшихся въ теченіи столѣтій, гораздо выше земель помѣщичьихъ, продаваемыхъ мѣстами ниже 20 р. за десятину; 3) что выкупной платежъ не только не превышаетъ доходность земли, но составляетъ не болѣе $7^1/_9$—$10^2/_3$% ея. Для вычисленій доходности крестьянской земли г. Пенскій, „не считая возможнымъ выяснить въ точности вычисленіемъ ежегоднаго средняго количества посѣва каждаго хлѣба и его примѣрнаго урожая", прибѣгаетъ къ такому пріему. Въ разныхъ мѣстностяхъ губерніи, говоритъ онъ, плата за полную обработку десятины наличными деньгами, съ выдачею части впе-

редъ весной, т. е. въ самое необходимое для крестьянина время, простирается отъ 12 до 20 р.; предполагая, что эта плата равна половинѣ урожая, ибо ничто не мѣшаетъ крестьянамъ браться за обработку изъ полу, доходность десятины помѣщичьей земли можно принять въ 24—40 р., а такъ какъ вѣками удобрявшіяся крестьянскія земли не хуже помѣщичьихъ, то и ихъ доходность можетъ быть принята въ томъ же размѣрѣ. „Принимая въ соображеніе, что при 4 десятинномъ надѣлѣ, приходится ежегодно около 2 дес. пашни, 1 паровой и приблизительна 1 луговой, общая валовая доходность крестьянскаго надѣла представитъ слѣдующія цифры: съ 2 дес. пашни—отъ 48 до 80 р. и съ 1 дес. луга—около 10 р., что составляетъ отъ одного надѣла 58—90 р. доходности, въ отношеніи къ которой выкупной платежъ въ 6 р. 40 к. съ надѣла составляетъ отъ $7^1/_9$ до $10^2/_3$%—процентъ, конечно, какъ и всякой долгъ, для хозяйства тяжелый, но далеко не несоразмѣрный съ доходностью земли, за выкупъ которой онъ уплачивается". При этомъ, добавляетъ г. Пенскій, „нельзя не обратить вниманія и на то, что крестьяне, пріобрѣтя посредствомъ выкупа въ полную собственность удобныя и хорошія земли, по сравнительно-умѣренной цѣнѣ, получили въ то же время *совершенно даромъ* громадный капиталъ свободнаго труда, нынѣ такъ дорого и съ такими неудобствами нанимаемаго прочими землевладѣльцами и ничѣмъ не обезпечиваемаго со стороны работника. Было бы, казалось, вполнѣ правильно и послѣдовательно, чтобы, независимо отъ дохода съ надѣльной земли, часть заработка шла на пополненіе платежа, по лежащему на крестьянахъ выкупному долгу".

Отвергнувъ указанныя причины обѣднѣнія сельскаго населенія, собраніе большинствомъ голосовъ признало за таковыя слѣдующія: 1) деморализацію народа, въ смыслѣ повальнаго пьянства, отсутствіе добросовѣстности при исполненіи различнаго рода обязательствъ, пристрастія и подкупности волостныхъ судей и рѣшеній волостныхъ сходовъ и проч.; 2) тѣ широкія, безконтрольныя права, какими пользуются компаніи желѣзныхъ дорогъ какъ при постройкѣ, такъ и при эксплоатаціи таковыхъ (22 голоса противъ 6); 3) проживаніе въ губерніи евреевъ (16 гол. противъ 10); 4) недостаточность мануфактурной и промышленной дѣятельности въ губерніи; 5) существованіе солянаго налога; 6) безпорядоч-

ность употребленія народомъ водки, т. е. пьянство и 7) обиліе праздниковъ *).

Такимъ образомъ, по мнѣнію Смоленскаго губернскаго собранія, виновникомъ упадка благосостоянія въ губерніи является никто иной, какъ самъ крестьянинъ, который, получивъ безплатно „громадный запасъ свободнаго труда“, не хочетъ имъ пользоваться, и, говоря словами щедринской сказки, „отлыниваетъ отъ работы“. Какъ мы уже сказали, заключеніе это основано не на цифрахъ: Смоленскіе земцы не признали нужнымъ трудиться надъ ихъ собираніемъ и удовольствовались впечатлѣніями, почерпнутыми каждымъ изъ нихъ изъ собственныхъ наблюденій. Между тѣмъ, тѣ же наблюденія, при другой точкѣ зрѣнія, могутъ приводить наблюдателя къ совершенно инымъ выводамъ. Такъ гласный Д. Н. Потемкинъ, въ особомъ мнѣніи, поданномъ въ собраніе, вопроки мнѣнію большинства, свидѣтельствуетъ, что „скудость и стоящая въ связи съ ней малая производительность почвы Смоленской губерніи, за исключеніемъ пяти восточныхъ уѣздовъ, является вполнѣ доказанной не только постояннымъ, изстари ведущимся бѣднымъ положеніемъ крестьянскаго населенія этой мѣстности и тѣми значительными недоимками, которыя наросли въ послѣднее время, несмотря на самое дѣятельное настояніе мѣстной администраціи, но также и тѣми ничтожными результатами, къ которымъ въ той же мѣстности приходитъ огромное большинство хозяйствъ помѣщичьихъ. Недостаточность крестьянскихъ надѣловъ доказывается тѣмъ, что въ противоположность указаній, сдѣланныхъ большинствомъ собранія, крестьяне во многихъ случаяхъ вынуждены прибѣгать на весьма для нихъ не легкихъ условіяхъ, или къ пользованію отрѣзочными землями, или къ арендованію съ половины небольшихъ помѣщичьихъ имѣній, если же эти случаи не повсемѣстны и не настолько часты, насколько бы это было желательно для пользы и выгодъ крупнаго землевладѣнія, то причиной служитъ общая непроизводитеельность земли, дѣлающая всякое исполненіе условій найма затруднительнымъ“. Наконецъ, не отвергая того, что вмѣстѣ съ возвышеніемъ въ губерніи цѣнности лѣсовъ возвысилась и плата за рубку дровъ, г.

*) „Журн. чрезв. Смоленскаго г. з. с. съ 28 февр. по 4 марта 1874 г.“, стр. 29, 74—98.

Потемкинъ указываетъ однако, что „это измѣненіе, имѣющее значеніе только для мѣстностей, лежащихъ вблизи желѣзныхъ дорогъ, не только не удовлетворяетъ общей потребности населенія, но и далеко не возмѣщаетъ потерю заработковъ, убитыхъ тѣми же желѣзными дорогами, именно извоза и сплава съ портовъ Бѣлаго и Порѣчья“ *). Мало того, тотъ же г. Пенскій, который вмѣстѣ съ другими гласными, въ засѣданіи 1 марта, жаловался на нежеланіе крестьянъ брать въ аренду помѣщичьи земли, на другой день, когда потребовалось измѣнить аргументацію, ради вычисленія высокой доходности крестьянскихъ надѣловъ, утверждалъ совершенно противное. „Всѣмъ извѣстно, вѣроятно — говорилъ онъ—что въ послѣднее пятилѣтіе большинство имѣній мелкихъ землевладѣльцевъ въ нашей губерніи и значительное количество имѣній землевладѣльцевъ средней руки и даже крупныхъ, отдаются въ обработку крестьянамъ съ половины урожая, и предложенія подобныхъ сдѣлокъ исходятъ, въ большинствѣ случаевъ, отъ самихъ крестьянъ, которые берутся за обработку земли на такихъ условіяхъ гораздо охотнѣе, чѣмъ за наличныя деньги, причемъ кормовыя средства, т. е. солома и мякина нерѣдко остаются въ пользу владѣльца, а только урожай зерна, за отчисленіемъ сѣмянъ, дѣлится пополамъ, и сверхъ того крестьяне, при подобныхъ условіяхъ, принимаютъ на себя еще безплатную обработку и уборку, исключительно въ пользу владѣльца, огорода и коноплянника, стоющую на деньги довольно дорого, и ремонтъ усадебныхъ его построекъ изъ владѣльческаго матеріала“. На такихъ тяжкихъ условіяхъ крестьяне берутъ землю, не смотря на то, что „помѣщики средней руки и крупные, обладающіе оборотнымъ капиталомъ, сдаютъ большею частію *только земли спущенныя и выпаханныя*, по случаю непропорціональности количества запашки съ числомъ содержимаго ими скота, а, слѣдовательно, и недостатка удобренія“ **). Другія данныя, подтверждая послѣднее показаніе г. Пенскаго, совершенно опровергаютъ заключеніе собранія. Изъ свѣдѣній коммиссіи, изслѣдовавшей экономическое положеніе крестьянъ Смоленской губерніи, мы узнаемъ, что въ западныхъ, чисто-земледѣльческихъ уѣздахъ губерніи, гдѣ не сущест-

*) Тамъ же, стр. 82.
**) Тамъ же, стр. 90.

вуетъ никакихъ промысловъ, надѣлъ въ $3^1/_2$ и 4 дес. въ 5 уѣздахъ и въ $4^1/_2$ дес. въ уѣздахъ лѣсныхъ (Духовщинскомъ, Порѣчскомъ и Бѣльскомъ) не представляетъ достаточныхъ средствъ для продовольствія ихъ самихъ, рабочаго и домашняго скота. Размѣры запашекъ въ этихъ уѣздахъ больше, нежели въ другихъ и потому крестьянскій надѣлъ заключаетъ въ себѣ усадьбу, пашню и небольшое количество сѣнокоса; выгоновъ и пастбищъ у крестьянъ почти нѣтъ и запрещеніе, послѣ отвода надѣловъ, пасти скотъ на владѣльческихъ выгонахъ поставило крестьянъ въ необходимость нанимать у своихъ бывшихъ владѣльцевъ выгоны и покупать лѣсъ на топливо, платя за эти угодья (за ругу), а чаще отбывая за это извѣстныя работы *). По свидѣтельсту корреспонденціи, заимствованной *Смоленскимъ Вѣстникомъ* (1880 г. № 9) изъ *Вечерней Газеты*, большинство крестьянъ Рославльскаго уѣзда арендуютъ землю у землевладѣльцевъ и городскую у мѣщанъ изъ 3-го и 4-го сноповъ; отсутствіе собственныхъ выгоновъ и пастбищъ ставитъ ихъ въ крайне невыгодныя зависимыя отношенія къ землевладѣльцамъ: за право пасти скотъ на землевладѣльческихъ выгонахъ крестьяне или платятъ деньгами (до 200 р. въ Астапковской волости), или отработываютъ за это право по 2 и 3 рабочихъ дня. Сдача угодій подъ приволье является и здѣсь жизненнымъ нервомъ большинства помѣщичьихъ хозяйствъ, страдающихъ общимъ недугомъ—недостаткомъ рабочихъ рукъ. Вообще, экономическое положеніе крестьянъ этого уѣзда весьма неудовлетворительно. По словамъ того же корреспондента, „песчаная неплодородная почва никогда не родитъ здѣсь болѣе самъ 2—3, тѣмъ болѣе, что, по недостатку у крестьянъ крупнаго скота, каждый крестьянинъ на свою надѣльную десятину болѣе 30—50 возовъ навозу вывозить не можетъ. Хотя мѣстное земство и назначило нормальную оцѣнку доходности съ десятины пахатной земли въ 25 руб., однако здѣсь нерѣдко случаются такія явленія, что нѣкоторые крестьяне отдаютъ свою надѣльную землю своимъ же однообщинникамъ изъ за одной уплаты лежащихъ на ней выкупныхъ платежей и повинностей. Земля даетъ мало хлѣба, но много соломы и потому Ро-

*) Докладъ ком. изслѣд. сельск. хозяйст. въ Россіи, прилож. I, отд. III, стр. 29.

славльскій уѣздъ можно назвать соломеннымъ уѣздомъ. Соломой крестьянинъ кроетъ свою хату, солома служитъ его семьѣ постелью, соломой всегда устланъ его дворъ, соломой кормитъ онъ своихъ тощихъ коровъ. Хлѣбъ, который ѣдятъ здѣшніе крестьяне, крайне дурнаго качества: черный въ буквальномъ смыслѣ этого слова, смѣшанный съ мякиной, гречневой крупой, травой „метлюгомъ", „звонцемъ" и прочими непереваримыми суррогатами; но и этого хлѣба хватаетъ только до филипповокъ (14-го ноября), рѣдко до Рождества. Собственнаго сѣна для прокормленія скота точно также не хватаетъ, вслѣдствіе чего сѣно дается однимъ лошадямъ, коровы же никогда не видятъ этого лакомства. Здѣшній скотъ малорослый и тощій, изнуренъ дурнымъ питаніемъ; коровы ни въ какомъ случаѣ болѣе кружки или двухъ молока въ день не дадутъ. Подобно домашнему скоту, и крестьянскія дѣти питаются крайне непитательной пищей, оттого они блѣдны и худы. Мать, не имѣющая возможности кормить своего ребенка сухой, изможденной грудью, даетъ ему сосать ломоть этого ужаснаго хлѣба, обмоченный въ водѣ и намазанный толченымъ конопляннымъ сѣменемъ. Мѣстные заработки и промыслы совершенно случайны и непостоянны и рѣдко могутъ дать крестьянину болѣе 40—50 рублей въ годъ. Кустарные промыслы ничтожны и ограничиваются выдѣлкою горшковъ, дугъ, колесъ (въ Деребужской волости), драньемъ и продажей въ сыромъ и сухомъ видѣ лозовой коры для дубленія кожъ, а также лыкъ для лаптей. Сушеная кора продается по 12—15 коп. за пудъ, сырая по 8—10 к. Въ прошломъ году крестьяне Гореновской волости продали рославльскимъ купцамъ до 10.000 пуд. сушеной коры и за это получили по 15 р. на брата. Прежнее бортневое пчеловодство, которымъ славился нѣкогда Рославльскій уѣздъ, пришло въ упадокъ и о немъ осталось воспоминаніе только въ нынѣшнемъ гербѣ города Рославля—два улья съ золотыми пчелами, служа одной лишь эмблемой прежняго, давно забытаго богатства. Въ 1835 г. въ Рославльскомъ уѣздѣ еще считалось до 4,241 улья (Соловьевъ, сельско-хозяйств. стат. Смоленской губерніи, стр. 339), теперь въ уѣздѣ можно насчитать не болѣе 1.500—2.000 ульевъ, да и то, большею частью, у однихъ богатыхъ купцовъ и землевладѣльцевъ, у крестьянъ же, какъ рѣдкое исключеніе. Другая, обширная и болѣе выгодная отрасль крестьянскаго производства—пенька, по

отсутствію торговой смѣтливости со стороны рославльскихъ купцовъ, даетъ крестьянству ничтожныя выгоды.

Такимъ образомъ, хлѣбъ, сѣно, жерди для изгороди, дрова и сучья для топки печей, — все приходится здѣшнему крестьянину покупать на чистыя денежки. Не мудрено, что недоимки за крестьянами годъ отъ году растутъ. При крѣпостномъ правѣ, именно въ 1851 году, недоимки за помѣщичьими крестьянами Рославльскаго уѣзда числилось 124.329 руб., или по 2 рубля 90 коп. на душу (Соловьевъ, сельско-хозяйств. ст., стр. 252), въ настоящее время сумма крестьянскихъ недоимокъ возросла до громадныхъ размѣровъ. По собраннымъ корреспондентомъ свѣдѣніямъ, съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ Рославльскаго уѣзда недоимки числилось къ 1-му декабря 1879 г.: выкупныхъ текущихъ платежей 27.315 руб. 37 коп., отстроченныхъ—557.248 руб. 72 коп., подушныхъ податей 93.076 руб. 70 коп. и отсроченныхъ—58,215 18 коп. Итого 736.855 р. 97 к., или по 18 р. 50 к. на каждую ревизскую душу. Но это еще не все. Въ голодные неурожайные 1867, 1868, 1869, 1870 и 1872 годы мѣстное земство выдавало бѣднымъ крестьянамъ вспоможеніе, то въ видѣ муки и сѣмянъ на обсѣмененіе полей, то въ видѣ денежной ссуды, всего въ количествѣ до 200.000 руб., изъ коихъ крестьянами уплачено было только 17.800 руб. Ссуду эту большинство заемщиковъ едва ли въ состояніи когда-нибудь будетъ уплатить, такъ какъ производительныя силы уѣзда не увеличиваются, а уменьшаются. Одного земскаго долгу числится за крестьянами, вмѣстѣ съ наросшими на капиталъ процентами, 233.547 р. 89½ к., а, включая сюда недоимку земскаго сбора 16.052 р., всего составится 249.599 р. 89½ к. Если къ этому присоединить всю вышепоименованную недоимку, то получится сумма въ 986.455 р. 86 к., т. е. почти по 24 р. 50 коп. на душу. Таковъ итогъ всей прошлой и настоящей экономической жизни крестьянскаго населенія здѣшняго уѣзда".

Въ нелучшемъ положеніи находится населеніе и другаго уѣзда Смоленской губерніи—Порѣчскаго. По словамъ воспроизведенной въ *Смоленскомъ Вѣстникѣ* (1880 г. № 19) корреспонденціи *Русскихъ Вѣдомостей*, „мѣстный крестьянинъ даже и въ урожайные годы не можетъ существовать отъ одного земледѣлія. При урожаѣ въ самъ 3 и 3½, какъ менѣе состоятельныя, такъ и болѣе состоятельныя селенія прикупаютъ на продовольствіе почти такое же

количество хлѣба, какое имъ доставляютъ ихъ скудные надѣлы. Прочія статьи земледѣльческаго хозяйства не въ состояніи покрыть собою нужды крестьянина. Дефицитъ его въ продовольствіи составляетъ 12—22 р. на работника, платежи всякаго рода—отъ 21—35 руб. на работника. Необходимыя для крестьянина, при недостаточности угодій и лѣса, затраты на топливо и на арендованіе этихъ угодій падаютъ на работника въ размѣрѣ отъ 6 руб. 33 к. до 7 р. 70 к. Слѣдовательно, каждый работникъ, помимо земледѣлія, долженъ принести съ промысловъ отъ 50—58 руб. Въ дѣйствительности же заработки мѣстнаго населенія далеко не достигаютъ этой суммы. Единственный въ этой мѣстности лѣсной промыселъ состоитъ или въ рубкѣ и возкѣ къ сплавнымъ рѣкамъ балокъ (бревенъ длин. отъ 2—4 саж. и отъ 9—14 дюйм. въ верхнемъ отрубѣ), или въ сплавѣ плотовъ по рр. Касплѣ и Западной Двинѣ въ Ригу. На первомъ занятіи работникъ, при парѣ лошадей, на собственныхъ харчахъ, за всю зиму успѣетъ заработать 20—25 руб., на второмъ, которое требуетъ весьма ограниченнаго числа рабочихъ и потому доступно весьма немногимъ,— не болѣе 16 руб. За всѣмъ этимъ, недостающіе въ крестьянскомъ бюджетѣ 14—17 р. на работника, не считая еще необходимыхъ для крестьянской семьи расходовъ на разнаго рода домашнія подѣлки и надобности, являются непополненнымъ дефицитомъ, который обусловливаетъ собою платежную несостоятельность мѣстнаго крестьянина и отражается и на качествѣ его продовольствія, и на всей обстановкѣ его жизни. Года четыре тому назадъ крестьянину хватало хлѣба до Великаго поста; черезъ годъ, при неурожаѣ,—до Рождества, при дальнѣйшихъ неурожаяхъ, сдѣлавшихся обычными въ Порѣчскомъ уѣздѣ, сначала только на молотьбу; прошлымъ же лѣтомъ не было собрано даже и сѣмянъ. Цѣна ржи поднялась, въ настоящее время, до 11 руб. 50 коп. за четверть; крестьянинъ же покупаетъ ее у кулаковъ по 12 руб. Хлѣбъ печется изъ смѣси двухъ частей и болѣе ячменя или овса на одну часть ржи. Питаніе такимъ неудобоваримымъ продуктомъ уже и теперь сказывается весьма печальными послѣдствіями. Такъ, напр., въ с. Подмазовкѣ, передъ святками, умерло нѣсколько человѣкъ и смерть ихъ, по отзыву свидѣтельствовавшаго умершихъ земскаго врача, произошла отъ дурнаго питанія. Въ той же деревнѣ нѣсколько человѣхъ больны по той же причинѣ“.

Прочитавши приведенное описаніе крестьянскаго быта, невольно задаешься вопросомъ: неужто, въ самомъ дѣлѣ, крестьяне дошли до такого безвыходнаго положенія исключительно по своей винѣ, только потому, что злоупотребляя дарованной имъ свободой, они деморализовались, предались пьянству и перестали трудиться. Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, обратимся къ свѣдѣніямъ о положеніи тѣхъ же крестьянъ во времена крѣпостнаго права. Изъ отзыва коммиссіи, изслѣдовавшей въ 1871 г. экономическое положеніе крестьянъ Смоленской губерніи, мы узнаемъ, что въ западныхъ уѣздахъ, къ которымъ принадлежатъ Рославльскій и Порѣчскій, „почти всѣ крестьяне служили барщину; помѣщичьи запашки были чрезвычайно велики, вслѣдствіе чего почва, и безъ того довольно бѣдная, была сильно истощена. Промысловъ между крестьянами, ни мѣстныхъ, ни отхожихъ не существовало и единственными средствами для заработковъ крестьянъ, кромѣ земледѣлія, были: зимній извозъ хлѣба и пеньки изъ Орловской губерніи и Рославля къ Бѣльской и Порѣчской пристанямъ; подвозъ къ этимъ же пристанямъ лѣса и сплавъ съ нихъ хлѣба и лѣса къ Ригѣ, т. е. бурлачество по западно-двинской системѣ. Только вблизи городовъ крестьяне зарабатывали небольшія средства подвозомъ дровъ въ города. Поэтому крестьяне въ западныхъ уѣздахъ жили бѣдно. Пищу ихъ, въ большинствѣ случаевъ, составляли пушной и непровѣянный хлѣбъ, котораго у большинства не доставало на годовое продовольствіе. Рабочаго и домашняго скота было мало и скотъ этотъ былъ малорослый и слабый. Сами крестьяне были не только мало энергичны, не смышлены и не предпріимчивы, но отличались вообще малымъ ростомъ и слабосиліемъ. На оброкъ крестьяне западныхъ уѣздовъ переходили неохотно и встрѣчавшіеся здѣсь оброки были гораздо ниже, чѣмъ въ восточныхъ уѣздахъ. Вслѣдствіе этого барщинный трудъ представлялъ для помѣщиковъ западныхъ уѣздовъ единственное средство для полученія доходовъ съ имѣнія, хотя, вообще, доходность имѣній въ западныхъ уѣздахъ была ниже, чѣмъ въ уѣздахъ восточныхъ“ *). Отсюда оказывается, что причины нынѣшняго ужаснаго положенія крестьянъ части Смоленской губерніи коренятся въ условіяхъ ихъ прежняго, крѣпостнаго быта, что къ

*) „Докл. Ком. изсл. с хоз., прилож. I, отд. III,“ стр. 26,

пользованію свободой они приступили, будучи надорваны, истощены крѣпостнымъ правомъ. Но и свобода не принесла имъ улучшенія; напротивъ, поземельное устройство, въ томъ видѣ, въ какомъ оно совершилось, еще ухудшило ихъ положеніе. „При общей непроизводительности почвы, говоритъ гласный Д. Н. Потемкинъ, весьма важное значеніе имѣло для крестьянъ Смоленской губерніи то огромное количество земли, которое при прежнихъ порядкахъ было въ ихъ владѣніи; количествомъ угодій въ нѣкоторомъ родѣ замѣнялось ихъ качество. Въ періодъ времени послѣдняго десятилѣтія (писано въ 1871 г.) поземельное владѣніе крестьянъ уменьшилось, потому что отведенный по уставнымъ грамотамъ высшій душевой надѣлъ далеко не соотвѣтствуетъ размѣру прежняго ихъ владѣнія.“ При этомъ, „въ большинствѣ случаевъ, отъ нихъ отошли значительные отрѣзки земли, которыми они сами теперь иногда и пользуются, но не иначе, какъ по особымъ и весьма для нихъ нелегкимъ условіямъ, заключаемымъ съ помѣщиками. Существуютъ примѣры, по которымъ помѣщичьи имѣнія, въ полномъ ихъ хозяйствѣ, обрабатываются крестьянами безплатно, и только изъ-за права пользоваться отрѣзочной землей, бывшей прежде въ ихъ же владѣніи. Стѣсненіе, которое неминуемо должно было произойти для крестьянъ отъ уменьшенія прежняго ихъ надѣла, предвидѣно закономъ 19 февраля и ст. 175 Мѣстн. Великор. Полож. разрѣшено, въ подобныхъ случаяхъ, по ходатайству крестьянъ, понижать существующій оброкъ, хотя бы онъ былъ ниже причитающагося на нихъ по Мѣстному Положенію. По незнанію крестьянами предоставленнаго имъ права, подобныхъ ходатайствъ не было, и установленное о пониженіи оброка правило никакого примѣненія въ Смоленской губерніи не имѣло. Такимъ образомъ, не смотря на почти повсемѣстное уменьшеніе ихъ прежняго надѣла, крестьяне были обоброчены высшей нормой оброка, изъ которой впослѣдствіи капитализировалась сумма выкупа“ *).

Если, кромѣ сказаннаго обстоятельства, принять въ соображеніе вызванный проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ упадокъ извоза, составлявшаго единственный промыселъ крестьянъ, сокращеніе по-

---

*) „Письмо къ предсѣд. коммиссіи для изслѣд. прич. обѣдн. Смол. губерн.“ „Журн. См. г. з. с.“ 22 марта 1872 г., стр. 51.

мѣщичьихъ запашекъ болѣе чѣмъ на 30% и послѣдовавшее отъ этого уменьшеніе спроса на трудъ, переходъ отъ натуральной повинности къ денежнымъ, притомъ не соотвѣтствующимъ доходности земли платежамъ, необходимость арендовать выгоны и покупать топливо, расходуя на это по 1—2 р. въ годъ на душу, непривычку къ промышленнымъ занятіямъ, обусловленную прежней барщинной работой, то станетъ ясно, почему бывшіе помѣщичьи крестьяне накопили громадную недоимку, простиравшуюся къ 15 января 1871 г. въ Духовщинскомъ уѣздѣ до 16 р. 4 к., въ Краснинскомъ—до 17 р. 73 к., а въ Смоленскомъ—до 22 р. 21 к. на душу, тогда какъ недоимка на государственныхъ крестьянахъ тѣхъ же уѣздовъ не превышала 5 р. на душу. „Большіе размѣры надѣловъ и меньшіе, сравнительно, платежи ставятъ государственныхъ крестьянъ въ болѣе выгодное положеніе, сравнительно съ бывшими помѣщичьими. Къ тому же государственные крестьяне, издавна имѣя право располагать свободно своимъ трудомъ, отличаются большею энергіей, смышленостью и предпріимчивостью, чѣмъ бывшіе барщинные крестьяне. Они привыкли къ промысламъ и заработкамъ разнаго рода и живутъ зажиточнѣе бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ“ *).

Нельзя думать, чтобы приведенные факты, заимствованные нами частію изъ журналовъ земскаго собранія, частію изъ работъ коммиссіи, имѣвшей въ своемъ составѣ земскихъ представителей, были неизвѣстны гг. Мельникову, Пенскому и другимъ ораторамъ смоленскаго губернскаго собранія, клеймившимъ распущенность и деморализацію народа и отрицавшимъ существованіе другихъ, болѣе коренныхъ причинъ его обѣднѣнія; можно только изумляться той безцеремонности и беззастѣнчивости, съ которыми смоленскіе гласные отнеслись къ этимъ фактамъ, игнорируя ихъ, не смотря на напоминаніе г. Потемкина, и не представивъ въ ихъ опроверженіе ничего, кромѣ одного частнаго случая—обѣднѣнія отпущенныхъ на волю помѣщикомъ Вистицкимъ съ хорошимъ надѣломъ и ничтожнымъ платежомъ крестьянъ. Не смотря на признанный самимъ собраніемъ упадокъ крестьянскаго благосостоянія, оно отклонило мысль о пониженіи выкупныхъ платежей и сложеніи не-

*) Тамъ же и назв. прилож. I къ Докл. ком. изслѣд. сел. хоз. въ Россіи, стр. 31.

доимокъ и, большинствомъ 21 голоса противъ 5, приняло предложеніе г. Мельникова „ходатайствовать объ измѣненіи системы послабленій и отсрочекъ во взысканіи повинностей и о требованіи непремѣнной уплаты ихъ въ установленные сроки“. Какъ будто вся бѣда заключается въ томъ, что недоимки „выбиваются“ недостаточно энергично!

Прошло пять лѣтъ. Въ этотъ промежутокъ времени положеніе крестьянъ Смоленской губерніи, не смотря на изобрѣтенныя губернскимъ собраніемъ „коренныя мѣры“, нисколько не улучшилось; напротивъ, какъ видно изъ приведенныхъ выше корреспонденцій, есть признаки, свидѣтельствующіе объ ухудшеніи: опять губернію посѣтилъ неурожай, опять населеніе стало испытывать нужду, опять потребовалась помощь со стороны земства. Но за это время и составъ губернскаго собранія измѣнился такъ же мало, какъ экономическое положеніе крестьянъ; только рѣшители судебъ губерніи сдѣлались еще строже, еще неумолимѣе по отношенію къ отлынивающему отъ работы мужику — тунеядцу. Собравшись 5 марта 1880 года въ чрезвычайное собраніе, для обсужденія продовольственнаго вопроса, Смоленскіе земцы, большинствомъ 20 голосовъ противъ 19, отклонили ходатайство Порѣчскаго земства объ отпускѣ ему изъ губернскаго продовольственнаго капитала 20 т. руб. въ ссуду „на покупку хлѣба для продажи его населенію на наличныя деньги и съ допущеніемъ потери для земства въ 50 к. съ четверти“, въ виду чрезвычайнаго возвышенія цѣнъ на хлѣбъ. Затѣмъ единогласно были отклонены ходатайства другихъ уѣздовъ о ссудахъ на продовольствіе. „Голода у насъ нѣтъ, говорилъ одинъ изъ наиболѣе ожесточенныхъ противниковъ ходатайства Порѣчскаго земства, гласный Д. Д. Игнатьевъ,—озимыя поля всѣ засѣяны; обсѣмененіе яровыхъ обезпечено; и такъ зачѣмъ же, для чего, станемъ мы тратить нашъ и безъ того незначительный продовольственный капиталъ? У земства во всякое время могутъ возникнуть болѣе важныя (?) и даже безусловно неотложныя нужды. Что будемъ мы дѣлать, если до насъ доберется дифтеритъ, откуда возьмемъ средства для борьбы съ нимъ? Вѣдь не всегда же можно надѣяться на помощь Краснаго Креста“. „Вообще, заключилъ ораторъ, я думаю, что все предпріятіе Порѣчскаго уѣзда *и затѣяно только затѣмъ, чтобы парадировать земскою дѣятельностью*, и не имѣетъ ни ма-

лѣйшаго основанія". Въ послѣднихъ словахъ г. Игнатьева указывается одна изъ причинъ недружелюбнаго отношенія собранія къ разсматривавшемуся ходатайству: это послѣднее исходило отъ уѣзда, во главѣ котораго стоитъ г. Потемкинъ, столь рѣзко расходящійся во взглядахъ съ губернскимъ большинствомъ, а происхожденіе предложенія изъ несимпатичнаго большинству источника бываетъ, какъ показываетъ практика многихъ губернскихъ собраній, совершенно достаточнымъ поводомъ для того, чтобы, не взирая ни на что, „провалить" его. Но не это одно побужденіе руководило смоленскими ораторами. Имъ, очевидно, досадно стало, что ссуды изъ собраннаго съ крестьянъ продовольственнаго капитала выдаются все однимъ крестьянамъ, что всѣ толки по продовольственному вопросу ведутся только о мужикѣ. „Если выдавать ссуду для продовольствія земству—разсуждаетъ тотъ же г. Игнатьевъ, то почему же не выдать ее и частному лицу, если оно въ томъ нуждается, если у него случилось какое-нибудь несчастіе, сгорѣлъ домъ, хлѣбъ.... Помощь въ видѣ ссудъ направляется на одно сословіе — крестьянство, а почему же тѣ, кто питаетъ народъ, принуждены гибнуть?" *). Дороговизна, по мнѣнію представителя „питателей народа"—вещь очень хорошая: она „дала помѣщикамъ возможность хоть сколько нибудь сносно продать хлѣбъ въ нынѣшнемъ году", а крестьянамъ она вреда не причиняетъ, ибо у нихъ есть заработки и дороговизна „только возвышаетъ рабочую плату", такъ что „все, что теряетъ крестьянинъ при дороговизнѣ хлѣба, возвращается ему въ видѣ высокой цѣны на трудъ". „Ссуда для продовольствія составляетъ помощь одному сословію—крестьянамъ, подхватываетъ гласный П. М. Колечицкій. Но слѣдуетъ подумать и о *нашемъ* (курсивъ въ подлинникѣ) сословіи—дворянъ. Среди нихъ во всей губерніи, а особенно въ Рославльскомъ и Бѣльскомъ уѣздахъ, весьма много людей, совершенно бѣдныхъ, которые должны воспитывать своихъ дѣтей, чувствуютъ потребность дать имъ образованіе и тратятъ на это

*) Очень интересно было бы знать, кто же это питаетъ народъ, замѣчаетъ редакція *Смоленскаго Вѣстника,* изъ котораго (№ 21) мы заимствуемъ свѣдѣнія о засѣданіи собранія. Мы думаемъ, что питатели эти—никто иные, какъ помѣщики западныхъ уѣздовъ, заботливости которыхъ тамошніе крестьяне обязаны своей отличительной чертой—„малымъ ростомъ и слабосиліемъ" „несмышленностью" и недостаткомъ предпріимчивости.

послѣдніе гроши“. „Да и кромѣ того, и среди духовенства имѣется много бѣдныхъ, которые имѣютъ не меньшее, чѣмъ крестьяне, право на наше вниманіе“, добавляетъ какъ бы для очищенія совѣсти дворянинъ—гласный.

Таже дворянская нотка, которая такъ громко прозвучала въ засѣданіи всесословнаго губернскаго собранія, осталась не безъ вліянія и на другое постановленіе того же собранія, состоявшееся нѣсколькими мѣсяцами ранѣе—въ декабрьской очередной сессіи. На очереди былъ докладъ управы о мелкомъ поземельномъ кредитѣ, къ которому собраніе въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ относилось сочувственно, но когда дѣло дошло до ассигнованія 25 т. руб. для образованія основнаго фонда проектированной кассы, собраніе, большинствомъ 35 голосовъ противъ 4, отвергло докладъ управы и на вопросъ, „признаетъ ли собраніе вообще полезной организацію мелко-земельнаго кредита“, большинствомъ 29 голосовъ противъ 11, отвѣтило—„нѣтъ“... „Большинство гласныхъ, говоритъ *Смоленскій Вѣстникъ* (№ 2) стало на сторону той идеи, что земская помощь крестьянамъ въ дѣлѣ расширенія ихъ земельной собственности—не своевременна. Какъ мы могли убѣдиться изъ словъ ораторовъ той или другой стороны, вопросъ ставился несомнѣнно на почву строго практическую и какъ говорившіе за земскую помощь, такъ и отвергавшіе ее, констатировали совершенно одинаково неудовлетворительное положеніе нашего экономическаго быта и необходимость отысканія выхода. Но благое желаніе отрицавшихъ земскую иниціативу гласныхъ столкнулось съ однимъ очень существеннымъ элементомъ, именно *опасеніями за будущность дворянско-помѣщичьяго хозяйства, находящагося у насъ, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ, далеко не въ блестящемъ положеніи*. Даже и при существующей бѣдности и недостаткѣ кредита въ средѣ крестьянскаго населенія, равновѣсіе нѣсколько нарушено, и факты перехода помѣщичьихъ земель въ руки крестьянъ являются далеко не единичными. Очень понятно, что *при усиленіи средствъ крестьянъ* собственно въ этомъ направленіи и при условіи того же самаго экономическаго быта дворянъ-помѣщиковъ, *несуществующее уже равновѣсіе нарушится еще болѣе*, и переходъ земель изъ вторыхъ въ первыя руки возрастетъ въ весьма значительной степени. Эти опасенія, замѣчаетъ газета, которымъ нельзя отказать въ самой полной законности, не встрѣ-

чаютъ, кромѣ того, въ средѣ гласныхъ, стоящихъ за земскую помощь, настолько вѣскаго отпора, чтобы въ умѣ слушателя могло создаться представленіе о существованіи какого-то непреложнаго государственнаго интереса, требующаго безъ колебаній принесенія себѣ въ жертву интересамъ извѣстнаго класса людей".

Приведенныя данныя могутъ, по нашему мнѣнію, служить ключемъ для уразумѣнія и тѣхъ побужденій, которыя вызвали странныя постановленія, состоявшіяся пять лѣтъ назадъ, по вопросу объ упадкѣ крестьянскаго хозяйства. Собранію, какъ мы видѣли, не могли быть неизвѣстны дѣйствительныя причины этого явленія, но состоя почти исключительно изъ дворянъ, и не имѣя въ своей средѣ представителей крестьянства, оно отнеслось къ дѣлу съ точки зрѣнія однихъ дворянскихъ сословныхъ интересовъ. Точка зрѣнія вліятельныхъ гласныхъ смоленскаго губернскаго собранія особенно рельефно выразилась въ происходившей на другой день послѣ чрезвычайнаго губернскаго собранія 1880 года сессіи мѣстнаго губернскаго дворянскаго собранія *). Здѣсь земцы-дворяне, не стѣсняемые, какъ въ земскомъ собраніи, всесословной обстановкой, могли откровенно высказать свои задушевныя мысли и дѣйствительно ихъ высказали. По поводу предложенія депутатскаго собранія о ходатайствѣ передъ правительствомъ, чтобы право дробленія дворянскихъ имѣній было ограничено опредѣленнымъ минимумомъ, дворянинъ А. Ф. Бартоломей (онъ же губернскій гласный отъ Смоленскаго уѣзда) настаивалъ на узаконеніи этого минимума въ томъ размѣрѣ, который требуется въ различныхъ губерніяхъ для участія въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ крупныхъ землевладѣльцевъ, дабы „было гарантировано бо̀льшее участіе дворянскаго элемента въ земствѣ". По мнѣнію почтеннаго земскаго дѣятеля, это нужно для того, чтобы *„дворянство пріобрѣло сословную связь, силу, конкретность, устойчивость и большую обособленность отъ другихъ сословій"*. Стремленіе къ такой „обособленности" дворянства раздѣляется, повидимому, большинствомъ дворянъ Смоленской губерніи, считающейся, по свидѣтельству гласнаго кн. П. П. Гурко, „болѣе интеллигентною и способною выполнить предназначенія

*) Отчетъ о засѣданіяхъ этого собранія напечатанъ въ *Смоленскомъ Вѣстникѣ* №№ 23—25.

правительства" *). Стремленіе это, вмѣстѣ съ сознаніемъ своего превосходства надъ другими сословіями, высказалось при обсужденіи предложенія того же г. Бартоломея о признаніи несогласнымъ съ достоинствомъ предводителей дворянства полученія ими содержанія отъ *сословій недворянскихъ*. Авторъ предложенія высказывался противъ „какой бы то ни было денежной зависимости дворянскихъ представителей отъ другихъ сословій". Извѣстный нашимъ читателямъ г. Игнатьевъ (защитникъ интересовъ „питателей народа"), утверждаетъ, что „предводитель дворянства работаетъ для земства не въ качествѣ другаго какого-либо оффиціальнаго или частнаго лица, а по званію своему, какъ представитель *передоваю сославія*", почему онъ; г. Игнатьевъ, „считаетъ оскорбительной для дворянскаго достоинства ту защиту содержанія предводителямъ отъ земства, которая такъ откровенно была объявлена въ мѣстной печати г. Глинкой"... Собраніе единогласно постановило „признать нежелательнымъ и несогласнымъ съ достоинствомъ дворянства, чтобы предводители его получали какое-либо вознагражденіе отъ всесословныхъ учрежденій". Но, не смотря на всю глубину проявленнаго собраніемъ дворянскаго гонора, не смотря на гордый девизъ noblesse oblige, пустота дворянской кассы заставила тѣхъ же дворянъ искать матеріальной помощи другихъ сословій, и ходатайствовать, „чтобы имѣнія, перешедшія отъ дворянъ въ руки другихъ сословій, облагались-бы дворянскимъ сборомъ наравнѣ съ имѣніями дворянскими", а это на томъ основаніи что, какъ говорилъ все тотъ-же г. Бартоломей, „дворянство расходуетъ значительныя суммы на канцеляріи предводителей дворянства, послѣдніе же стоятъ во главѣ земскаго дѣла и приносятъ пользу всѣмъ сословіямъ; слѣдовательно, было бы справедливо и имъ также принять участіе въ расходахъ дворянства".

Оба приведенныя, рѣзко противорѣчащія одно другому постановленія вполнѣ соотвѣтствуютъ современному положенію русскаго дворянства; въ его средѣ еще живо желаніе сохранить за собою прежнее положеніе сословія передоваго и „перваго въ государствѣ" и „высоко держать дворянское знамя", но въ то же время, оно чувствуетъ, что положеніе это съ каждымъ днемъ дѣлается все болѣе и болѣе шаткимъ, что почва колеблется подъ его но-

*) „Журн. Смол. г. з. с. 28 февр.—4 марта 1874 г." стр. 71.

гами. Съ каждымъ годомъ землевладѣльческое значеніе дворянства уменьшается; дворяне, не обладая способностью приноровиться къ современнымъ условіямъ хозяйства, продаютъ свои земли лицамъ торговаго и промышленнаго класса и разбогатѣвшимъ крестьянамъ. Въ одномъ Бѣльскомъ уѣздѣ, Смоленской губерніи, помѣщиками, по словамъ мѣстнаго *Вѣстника* (№ 24), продано уже до 80 тыс. десятинъ, изъ которыхъ $^9/_{10}$ пріобрѣтены купцами, какъ русскаго, такъ и еврейскаго происхожденія, и $^1/_{10}$ крестьянами. Въ Владимірской губерніи по свидѣтельству записки, поданной въ дворянское собраніе 1879 году дворяниномъ Переславскаго уѣзда г. Табаровскимъ, „масса дворянскихъ имѣній, облегчавшая тягость сборовъ на дворянскія потребности своимъ участіемъ въ платежахъ, теперь уже не существуетъ въ дѣйствительности. Большинство имѣній сдѣлалось достояніемъ прочихъ сословій и вышло изъ оклада по платежамъ, оставя послѣдніе на невыбывшихъ дворянскихъ имѣніяхъ.... Переходъ дворянскихъ имѣній къ лицамъ другихъ сословій, трудность взысканія сборовъ съ оставшихся во владѣніи дворянъ имѣній, указываетъ на неблестящее положеніе дворянскихъ средствъ вообще“ *). Въ Тверской губерніи „за послѣднія 15 лѣтъ множество земель перешли отъ дворянъ-помѣщиковъ къ покупателямъ, которые могутъ извлекать доходъ изъ земли или приложеніемъ къ ней своего чисто-матеріальнаго труда, или же затратою капитала“—къ купцамъ и крестьянамъ**). По Новгородской губ., изъ сравненія смѣтъ и раскладокъ частныхъ дворянскихъ повинностей на трехлѣтіе съ 1865 по 1878 г. оказывается, что общее количество удобныхъ земель, принадлежащихъ дворянству, уменьшилось въ этотъ періодъ времени на 376.070 дес.: по раскладкѣ 1866 г. числилось дворянскихъ земель 3.101.398 дес., а въ 1878 г.—2.725.328 дес., на 12,% менѣе ***). Въ Воронежской губерніи убыль совершилась, въ нѣсколько болѣе короткій періодъ, въ такомъ-же размѣрѣ: въ 1868 г. числилось земель, обложенныхъ дворянскимъ сбо-

*) „Русскія Вѣдомости 1879 г.,“ № 22.

**) Покровскій. О платежныхъ средствахъ населенія Тверской губ., стр. 76.

***) Докладъ Новгородской г. з. у. объ организаціи мелкаго земельнаго кредита, 1877 г., стр. 15.

ромъ 1.485.175 дес., а къ 1877 году убыло 172.731 дес., и осталось 1.314.444 дес., такъ что за девять лѣтъ убыль составила 12%. „Явленіе это, говоритъ мѣстная губернская управа, совершается такъ правильно, неуклонно, что по отношенію къ будущему, нѣтъ основаній думать, чтобы это явленіе не только приняло обратное направленіе; но и остановилось. Прогрессъ этого явленія очевиденъ. Если же взвѣсить также общеизвѣстный фактъ, что рѣдкое дворянское имѣніе не заложено, а потому и не обременено ипотечными долгами, то можно съ большою вѣроятностію предположить, что рано или поздно, земли дворянъ останутся только у тѣхъ изъ нихъ, кто имѣетъ даръ заниматься сельскимъ хозяйствомъ, кто къ этому научно подготовленъ, кто себя этому дѣлу посвятилъ". „Дворянство, сословіе въ основаніи своемъ служилое, несло и несетъ съ пользою службу государственную и общественную, но въ дѣлѣ сельскаго хозяйства, со времени упраздненія крѣпостнаго права, оно себя не заявило и стать сельскимъ хозяиномъ въ массѣ, на томъ лишь основаніи, что владѣетъ землею, не можетъ, за рѣдкими исключеніями". Дворянство „ищетъ службы государственной, общественной и не только сдаетъ свои земли въ арендное содержаніе, но и продаетъ ихъ" *).

Въ губерніяхъ Тульской и Костромской мы находимъ тоже самое: въ первой, съ 1868 по 1870 годъ продано помѣщиками до 900.000 дес. земли, и почти вся эта земля перешла въ руки купцовъ; въ послѣдней—изъ 1.400 усадьбъ 308 проданы купцамъ и лѣсопромышленникамъ, а 556 закрылись совсѣмъ. **)

Наконецъ, тоже явленіе—уменьшеніе дворянскаго землевладѣнія—встрѣчаемъ мы и въ Московской губерніи, гдѣ съ 1865 г. по 1876 годъ какъ количество владѣльцевъ изъ дворянъ, такъ и количество принадлежащей имъ земли значительно уменьшилось; первое упало съ $67_{,17}\%$ на $43_{,08}\%$, т. е. уменьшилось слишкомъ на 24%: въ 1865 г. владѣльцевъ дворянъ было 2.784, теперь только 1.854. Въ количествѣ же земли уменьшеніе произошло слишкомъ на 20%, такъ какъ въ 1865 году дворянамъ принад-

---

*) Докладъ Воронежской г. з. у. о проектѣ устава земской кассы позем. кредита И. М. О. С. Х., 1879 г.

**) „Матеріалы".

лежало $91_{,61}$% всѣхъ частно-владѣльческихъ земель, а въ настоящее время только $71_{,67}$%. Наоборотъ, землевладѣніе купеческое сильно возрасло: въ 1865 г. владѣльцы изъ купцовъ составляли $10_{,37}$% всего числа владѣльцевъ, а теперь $19_{,75}$%, т. е. почти вдвое болѣе; тогда ихъ было 430, а теперь 850: количество владѣемой ими земли увеличивалось почти въ четыре раза—съ $59.194_{,6}$ дес. до $198.227_{,7}$ дес. *). Къ сожалѣнію, отсутствіе статистическихъ данныхъ о движеніи землевладѣнія не даетъ возможности прослѣдить судьбы дворянской поземельной собственности во всей Россіи, но, судя по отзыву Коммиссіи, изслѣдовавшей положеніе сельскаго хозяйства, есть основаніе думать, что указанное нами для приведенныхъ губерній явленіе замѣчается и въ другихъ мѣстностяхъ. „Частное землевладѣніе, говоритъ Коммиссія, на первыхъ порахъ вообще сохранялось за прежними владѣльцами, но переходъ имѣній въ другія руки, въ настоящее время, болѣе и болѣе усиливается. Лица торговаго сословія покупаютъ имѣнія, преимущественно, въ черноземныхъ губерніяхъ съ заводскими цѣлями, или для вырубки лѣсовъ и сдачи пахотныхъ земель въ раздробь мелкимъ съемщикамъ; рѣже—въ нечерноземыхъ—наиболѣе съ цѣлью фабричною, желая пользоваться запрудами и водяными двигателями. Крестьяне жадно покупаютъ земли, какъ въ черноземныхъ, такъ и нечерноземныхъ мѣстностяхъ“ **).

Передвиженіе поземельной собственности и переходъ ея изъ рукъ стараго помѣстнаго сословія—дворянства въ руки другихъ сословій совершается несомнѣнно и составляетъ явленіе, вполнѣ естественное. Съ уничтоженіемъ крѣпостнаго права, на которомъ основывался весь строй стараго дворянскаго хозяйства, условія производства коренным образомъ измѣнились; сельское хозяйство, для успѣшности, стало требовать знанія и капитала, а ни тѣмъ, ни другимъ большинство дворянъ, въ особенности мелко и среднепомѣстныхъ, не обладаютъ и потому выдерживать конкуренцію съ капиталистами не могутъ. Въ ихъ неумѣлыхъ рукахъ земля давать дохода, обезпечивающаго ихъ существованіе не можетъ, а хранить ее только какъ средство для вліянія въ мѣстномъ управ-

*) „Сборн. стат. свѣд. по Московской губ.,“ т. V, вып. 1 стр. 32 и 35.
**) „Докладъ Коммиссіи“, стр. 8.

леніи, они не въ состояніи, за неимѣніемъ средствъ. Отдача земли въ аренду и даже продажа ея составляютъ для дворянина единственный исходъ, къ которому онъ и прибѣгаетъ. Остановить это естественное теченіе дѣлъ не могутъ ни ограниченіе дробленія дворянскихъ имѣній, по наслѣдству, ни облегченіе способовъ образованія майоратовъ, о которыхъ мечтаютъ смоленскіе дворяне, ни учрежденіе дворянскихъ банковъ, подобныхъ проектируемому костромскимъ дворянствомъ *). Остановить его не можетъ и противодѣйствіе улучшенію экономическаго быта крестьянскаго населенія, котораго такъ боятся смоленскіе земцы. Пусть крестьяне останутся при своихъ теперешнихъ надѣлахъ, пусть даже дойдутъ они до полнаго обезземелія, дворянство, въ силу общихъ экономическихъ условій, всетаки не въ состояніи будетъ удержать за собою свою поземельную собственность: оно (мы говоримъ о дворянствѣ мелкомъ и среднемъ) будетъ вынуждено уступить и свою землю, и свое землевладѣльческое значеніе, но уступить ихъ торговцу, промышленнику. Выиграетъ ли отъ этого дворянство? Въ массѣ, конечно, нѣтъ, ибо въ такомъ случаѣ все вліяніе, обусловливаемое землевладѣніемъ, распредѣлится между купцомъ и крупнымъ землевладѣльцемъ-дворяниномъ, столь же чуждымъ дворянству среднему, какъ и всякій разночинецъ. Выиграетъ ли отъ такого перемѣщенія поземельной собственности народное хозяйство?—Рѣшительно нѣтъ, ибо наши промышленный и торговый классы еще менѣе, нежели дворянство, склонны и способны къ земледѣлію: пріобрѣтая землю, они пользуются ею хищнически, истощая въ конецъ, стараясь извлечь изъ нея въ самый короткій срокъ все, что только она можетъ дать **). Въ такихъ рукахъ наше сельское хозяйство не можетъ выйдти изъ своего теперешняго положенія и достигнуть процвѣтанія.

Въ то самое время, когда дворянство, обладающее земельной собственностью въ среднемъ размѣрѣ, спѣшитъ избавиться отъ нея, когда дворяне—крупные землевладѣльцы, въ свою очередь,

---

*) См. „Русскія Вѣдомости“ 1879 г., № 192 (перед. ст.).

**) Мы считаемъ излишнимъ подтверждать фактами сказанное. Желающіе могутъ найдти такіе факты въ изобиліи почти во всѣхъ источникахъ, указанныхъ нами по вопросу объ уменьшеніи дворянскаго землевладѣнія.

жалуются на невозможность обработать всю свою землю*) и хлопочутъ объ устройствѣ „хуторовъ на владѣльческихъ земляхъ“, „о насажденіи въ Россіи“ „фермерскаго хозяйства“, сословіе земледѣльческое, привычное къ землѣ и въ обработкѣ ея видящее главное обезпеченіе своего существованія, страдаетъ отъ малоземелья. Во многихъ мѣстностяхъ Россіи замѣчено, что отведенные крестьянамъ надѣлы, какъ извѣстно, не соразмѣренные съ дѣйствительной потребностью, оказываются недостаточными для прокормленія крестьянской семьи и уплаты податей; но если недостаточенъ полный, опредѣленный Положеніемъ, надѣлъ, то крестьяне, получившіе, такъ называемые, четвертные или даровые надѣлы, вслѣдствіе крайне малаго размѣра послѣднихъ, могутъ считаться почти безземельными. По свѣдѣніямъ, собраннымъ проф. Янсономъ, изъ 600.719 душъ, получившихъ въ 32 губерніяхъ надѣлы въ собственность безъ содѣйствія правительства, имѣютъ:

*) Предсѣдатель учрежденной Московскимъ Обществомъ сельскаго хозяйства коммиссіи „по вопросу о хуторахъ и современныхъ условіяхъ крестьянскаго хозяйства“, г. Столыпинъ разсказываетъ напр., что въ принадлежащей ему Нееловской экономіи, Саратовскаго уѣзда, „изъ легкихъ, выпаханныхъ земель, оставшихся въ 20-лѣтнихъ залежахъ и отстоящихъ на 5—7 верстъ отъ деревни, было поднято съ 1876 года 188 шестидесятныхъ десятинъ (282 каз. дес.); изъ оныхъ 134 дес., послѣ снятія четырехъ хлѣбовъ, по малому количеству получаемаго съ нихъ зерна, предположено обратить вновь въ залежъ. Въ экономіи, кромѣ этихъ десятинъ, остается въ залежахъ болѣе 100 шестид. десятинъ; залежи эти идутъ полосой, параллельно съ другими землями, изъ коихъ нѣкоторыя очень хорошаго качества“. Чтобы воспользоваться этой землею, „сдѣлано распоряженіе объ устройствѣ четырехъ хуторовъ; для сдачи въ аренду, съ нарѣзкою отъ хорошей земли, а также и отъ залежей, съ обязательствомъ удобренія. Сами условія хозяйства указываютъ здѣсь на устройство хуторовъ: если арендныхъ хуторовъ не строить (а собственную обработку экономія считаетъ невыгодною), то остается бросить отъ 4 до 5 сотъ казенныхъ десятинъ, и платить за нихъ подати. На подобныхъ худшихъ земляхъ въ с. Тарханахъ, Чембарскаго у., было построено три хутора и еще устроено два новыхъ; также въ с. Пушкинѣ, Инсарскаго у., предположено построить два хутора“. Докладъ въ коммиссію, М. 1880, стр. 8.—Указанные хутора въ с. Пушкинѣ устроены по тойже причинѣ: „есть, говоритъ, г. Столыпинъ, земли, которыя, такъ сказать, отбиваются отъ рукъ, требующія удобренія, предпринять которое экономія считаетъ для себя невыгоднымъ; постройки арендныхъ хуторовъ на такихъ земляхъ упрочатъ урожай“. 4 докл. коммиссіи. Моск. 1878, стр. 17.

		Душъ.	Земли въ десят.	Въ сколькихъ губерн.	Средн. кол. земли на душу.
выкупившіе безъ содѣйствія правительства однѣ усадьбы, съ отказомъ отъ остальнаго надѣла......... ...		6.082	2.388,1	12	0,39 дес.
получившіе даровые надѣлы.	весь надѣлъ....	15.465	31.061	20	2,01 „
	ус. съ част. над.	343.078	377.743	23	1,10 „
	однѣ усадьбы..	6.885	4.543,7	16	0,66 „
горнозавод. и фабричн. работники.	весь надѣлъ....	76.799	87.083	2	1,8 „
	ус. съ част. над.	49.659	96.155	5	1,94 „
	однѣ усадьбы ..	84.415	25.514,3	8	0,30 „

Такимъ образомъ, въ 32 губерніяхъ находится болѣе 567.000 душъ крестьянъ, имѣющихъ надѣлъ въ размѣрѣ отъ 0,8 до 1,9 дес. Значительная часть этихъ крестьянъ, и именно получившіе даровые надѣлы, „въ трехпольныхъ губерніяхъ принадлежатъ къ большимъ сельскимъ обществамъ, крупнымъ селамъ, которыя стоятъ на большихъ трактахъ и занимались извозомъ и торговлею. Съ проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ, положеніе ихъ сдѣлалось безысходнымъ: извозный промыселъ упалъ, пришлось обратиться къ земледѣлію, найму земель, цѣна на которыя поднялась, какъ извѣстно, до такихъ размѣровъ, при которыхъ урожаи почти не окупаютъ труда. До того-же положенія мало-по-малу доходятъ всѣ получившіе четвертные надѣлы и въ многоземельныхъ губерніяхъ, по мѣрѣ вздорожанія и тамъ земель“ *). Иллюстраціей къ сказанному можетъ служить слѣдующій примѣръ селенія, получившаго даровой надѣлъ въ Бердянскомъ уѣздѣ. „Поселяне села Обиточнаго, (бывшее имѣніе гр. Толстой), говоритъ Бердянская уѣздная управа, при освобожденіи отъ крѣпостной зависимости, по договору, заключенному съ повѣреннымъ гр. Толстой, получили въ надѣлъ даръ по $1^1/_4$ дес. на душу земли, а всего на 689 душъ муж. пола, имѣвшихъ въ то время право на полученіе надѣла, 861 дес. 600 кв. саж., включая въ это число и усадебную осѣдлость 60 дес. 1.546 кв. саж., такъ что за исключеніемъ усадебной осѣдлости, земельный надѣлъ Обиточенскихъ крестьянъ состоитъ только изъ 800 дес. 1.400 кв. саж.

*) Ю. Э. Янсонъ. „Очеркъ распредѣленія поземельной собственности въ Евр. Россіи“. „Русская Рѣчь“, 1880 г., № 3, стр. 262 и 264.

Недружелюбныя отношенія экономіи гр. Толстой къ обществу, за долгое несогласіе его на сдѣлку по уставной грамотѣ, заставили крестьянъ нанимать необходимую для посѣва землю въ отдаленныхъ мѣстностяхъ и по дорогой цѣнѣ, что при частыхъ неурожаяхъ повело къ тому, что поселяне лишились болѣе половины своего скота и окончательно разорили свое хозяйство. Видя такую безвыходность своего положенія, обиточенцы съ 1872 года стали ходатайствовать о переселеніи части общества—75 семействъ, составляющихъ 185 душъ мужскаго и 116 душъ женскаго пола, на казенные оброчные участки, находящіеся въ Бердянскомъ уѣздѣ, но ходатайство это не увѣнчалось успѣхомъ. Въ 1873 г. къ ходатайству этому присоединилось и уѣздное земство. Изъ собранныхъ управою свѣдѣній выяснилось, что крестьяне села Обиточнаго засѣваютъ изъ своего душеваго надѣла ежегодно только по 15 саж. (?) на хозяина, остальная затѣмъ земля остается для выпаса домашняго мелкаго скота; затѣмъ остальные посѣвы производятся на наемныхъ земляхъ, на разстояніи до 25 верстъ отъ селенія, съ платой въ годъ до 7 р. за десятину. Сѣнокошеніе производится также на наемныхъ земляхъ, съ платою отъ 2 до 3 р. за десятину. Скота на 276 домохозяевъ оказалось: рогатаго 211 головъ (74 на 100) и лошадей 40—по одной на 7 дворовъ; скотъ этотъ выпасается въ началѣ весны на своемъ надѣлѣ, а потомъ на землѣ гр. Толстой, съ платою отъ 1 до 1 р. 50 к. въ мѣсяцъ за каждую штуку. Всѣ эти свѣдѣнія были въ 1874 году сообщены губернатору при ходатайствѣ земскаго собранія о дозволеніи части общества переселиться на казенные участки. Но и на этотъ разъ ходатайство не имѣло успѣха.

При такихъ условіяхъ, положеніе обиточенскихъ крестьянъ дошло до того, что „чуть урожай плохъ, обиточенцы остаются въ крайней бѣдности и требуютъ пособія. такъ что съ 1879 года не проходило почти ни одного года, чтобъ они не нуждались въ пособіи и потому имъ было выдано пособіе въ 1873, 1874, 1876 и 1877 гг., всего 13.810 руб. Въ уплату этого долга поселяне Обиточнаго не внесли ничего, да и врядъ ли когда въ состояніи будутъ расплатиться, если только ихъ положеніе не будетъ улучшено радикальнымъ образомъ“ *). Не въ лучшемъ положеніи ока-

*) „Постановленія Таврическаго г. з. с., январь 1879 г.“, прилож. № 6.

зываются и фабричные крестьяне, получившие малые надѣлы, въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда фабрики, на которыхъ они работали, закрываются. „Съ закрытіемъ въ Заводской Слободѣ, Гришино тожъ, Рязанскаго уѣзда, говоритъ членъ Рязанской губернской управы А. Н. Левашовъ, стальнаго завода Яковлева 176 душъ (по ревизіи, а на самомъ дѣлѣ большее количество) остались безъ земли, имѣя для прокормленія спеціальное мастерство, потерявшее всякое значеніе безъ завода. Чтобы не умереть съ голода, они продолжаютъ фабрикацію ножей и вилокъ, но, конечно, не въ прежнихъ размѣрахъ. Живутъ они, по слухамъ, бѣдно“ *).

Но, кромѣ крестьянъ, получившихъ даровые надѣлы, есть не мало такихъ, которые получили надѣлы уменьшенные, за повинности, и положеніе такихъ должно быть еще хуже. Въ одной Московской губерніи, по свѣдѣніямъ, сообщеннымъ въ послѣдней сессіи губернскаго собранія, насчитывается около 80 тыс. ревизскихъ душъ крестьянъ, имѣющихъ надѣлъ въ размѣрѣ менѣе 2 дес. на душу; 36 обществъ, съ 7.724 душами, имѣютъ менѣе 1 дес. и 438 обществъ, съ 70.390 душами, — отъ 1 до 2 дес.; одно общество Звенигородскаго уѣзда, дер. Дютьково, имѣетъ даже 0.042 дес. на душу ($3^1/_2$ дес. усадебной земли на 83 души)! Далѣе, рядомъ съ малоземельными встрѣчаются и совсѣмъ безземельные. Таковы, напр., 10 тыс. татаръ, проживающихъ въ Өеодосійскомъ уѣздѣ на владѣльческихъ земляхъ при ничѣмъ не регулированныхъ отношеніяхъ къ владѣльцамъ **). Въ Херсонской губерніи число безземельныхъ тоже значительно: въ 1876 году въ одномъ Елисаветградскомъ уѣздѣ ихъ оказалось до 5 тыс. душъ ***).

Мы говорили до сихъ поръ о крестьянахъ безземельныхъ, или получившихъ надѣлы въ слишкомъ ограниченномъ размѣрѣ, но и тѣ, которые получили надѣлы полные, далеко не могутъ считаться вполнѣ обезпеченными. Извѣстно, что при установленіи размѣра надѣловъ, имѣлось въ виду сохранить за крестьянами при-

*) „Доклады членовъ Рязанской г. з. у. о ревизіи волостей“. 1876 г., стр. 46.

**) „Постановл. Таврич. г. з. с. 1879 г.“, прилож. № 47.

***) „Сборникъ Херсонскаго земства 1879 г.“, № 4, стр. 250.

близительно тотъ надѣлъ, которымъ они пользовались до освобожденія, безъ соображенія о томъ, насколько онъ соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ потребностямъ крестьянской семьи. Между тѣмъ, по надѣленіи крестьянъ, оказалось, что отведенные имъ надѣлы, какъ доказываютъ изслѣдованія проф. Янсона („Опытъ статистическаго изслѣдованія крестьянскихъ надѣловъ и платежей"), въ большинствѣ случаевъ, недостаточны для ихъ пропитанія и это обстоятельство, въ связи съ чрезмѣрной тягостью податей и сборовъ, лежащихъ на крестьянской землѣ, составляетъ одну изъ главныхъ причинъ крестьянскаго обѣднѣнія. Это общее заключеніе подтверждается и многими частными фактами, относящимися до различныхъ мѣстностей Россіи. „Въ Херсонской губерніи, по словамъ мѣстной губернской управы, по освобожденіи крестьянъ и по надѣленіи ихъ землею, оказалось, что земли этой для нуждъ крестьянъ недостаточно. Какъ цѣлыя общества, такъ и отдѣльныя лица стали арендовать на различныхъ условіяхъ земли помѣщичьи, при чемъ, не имѣя средствъ и возможности арендовать отдѣльные участки на долгіе сроки, крестьяне вынуждены были арендовать земли подесятинно на годовые сроки, скотъ свой отдавать на выпасъ на извѣстное число мѣсяцевъ. Большинство помѣщиковъ оставили свои имѣнія и, не желая имѣть дѣло съ крестьянами по краткосрочной арендѣ, отдали по контрактамъ всѣ имѣнія въ аренду спекуляторамъ, на сроки болѣе или менѣе продолжительные; все это, конечно, отозвалось весьма невыгодно какъ на землевладѣльцахъ, такъ и на крестьянахъ. Съ увеличеніемъ населенія потребность эта разрослась, но нисколько не увеличились средства къ удовлетворенію ея. Имѣя весьма мало земли, крестьяне не могли развить ни одной изъ отраслей хозяйства, наиболѣе прибыльныхъ въ нашемъ краѣ и наиболѣе обезпечивающихъ ихъ существованіе и исполненіе тѣхъ многочисленныхъ повинностей, которыя на нихъ возложены. Вынужденные ограничиться хлѣбопашествомъ и часто на условіяхъ, не вполнѣ выгодныхъ, беря земли изъ вторыхъ и третьихъ рукъ, крестьяне стали зависѣть отъ урожаевъ и одинъ неурожай заставлялъ ихъ обращаться за ссудой для продовольствія и обсѣмененія полей. Ссуды эти, употребляемыя опять таки на посѣвы, лишь увеличили долги крестьянъ и сдѣлали ихъ болѣе неоплатными". Сравнивая положеніе

крестьянъ съ положеніемъ колонистовъ, управа замѣчаетъ, что крестьяне не могли достигнуть того, чего достигли колонисты, „и едва ли не единственная тому причина—малоземельность и налоги, превышающіе иногда чистый доходъ отъ ихъ надѣловъ“ *). Орловская губернская управа тоже видитъ одну изъ причинъ упадка крестьянскаго благосостоянія въ недостаточности надѣловъ и тягости платежей. По ея разсчету, расходъ крестьянской семьи, при душевомъ надѣлѣ въ 3 десятины, превышаетъ доходъ на 10 р. 75 к. въ годъ, „въ дѣйствительности же онъ превышаетъ значительно болѣе, такъ какъ многія потребности въ хозяйствѣ неуловимы“ **). Въ Ярославской губерніи, по мнѣнію тамошней губернской управы, „по недостаточности крестьянскихъ надѣловъ, на которыхъ, за распашкою, остается очень мало покосовъ и почти нѣтъ выгоновъ, крестьянину невозможно обзавестись скотомъ въ количествѣ, достаточномъ для однѣхъ нуждъ земледѣлія“, и дѣйствительно, по собраннымъ управою свѣдѣніямъ, „настоящее количество скота у крестьянъ составляетъ лишь $32^1/_3$% дѣйствительной въ немъ потребности“, сообразно количеству пахатной земли ***). Кромѣ недостаточности отведеннаго надѣла, на состояніи крестьянскаго хозяйства не могло не отразиться то обстоятельство, что по уставнымъ грамотамъ отъ многихъ обществъ отошли въ пользу помѣщиковъ земли, которыми они до тѣхъ поръ пользовались, почему размѣры хозяйства должны были сократиться, что иногда въ надѣлъ поступали земли худшаго качества ****), что, наконецъ, самые надѣлы, отведенные даже въ высшемъ размѣрѣ, нерѣдко нарѣзаны такъ, что пользоваться своею землею крестьянамъ почти невозможно: или надѣлъ состоитъ изъ нѣсколькихъ, отдаленныхъ одинъ отъ дру-

*) Докладъ объ учрежденіи кассы для содѣйствія крестьянскимъ обществ. въ расширеніи ихъ землевладѣнія. „Сборн. Херс. з.“ 1879, № 4, стр. 244.

**) „Докладъ объ упадкѣ благостоянія крестьянъ Орловск. г. 1876 г.“ стр. 18.

***) „Записка о земскомъ выкупномъ банкѣ“.

****) По словамъ г. Голубцова („къ вопросу о значеніи долгосрочнаго кредита въ области крестьянскаго хозяйства“), въ Шапшенской волости, Вологодской губ., „когда, послѣ 1861 г., происходило отмежеваніе надѣльныхъ земель отъ помѣщичьихъ, крестьяне получили почему-то землю, сравнительно, худшую и притомъ въ меньшихъ размѣрахъ, чѣмъ они пользовались ею до 1861 г.“ *Юридическій Вѣстникъ* 1880 г., № 1, стр. 101.

гого участковъ, или онъ находится въ такомъ отношеніи къ помѣщичьимъ землямъ, что послѣднія поневолѣ должны подвергаться потравамъ со стороны крестьянскаго скота, или въ немъ нѣтъ выгона и т. д. Всѣ эти обстоятельства заставляютъ крестьянъ арендовать земли у сосѣднихъ владѣльцевъ, иногда на весьма невыгодныхъ условіяхъ, въ особенности, когда земли арендуются изъ вторыхъ рукъ. Въ Красноуфимскомъ уѣздѣ, Пермской губерніи, напр., гдѣ, въ нѣкоторыхъ волостяхъ, земель, находящихся въ надѣлѣ крестьянъ, мало или онѣ для хлѣбопашества неудобны, часть населенія арендуетъ земли у казны, владѣльцевъ и башкиръ; арендаторами башкирскихъ земель являются зажиточные крестьяне, которые отъ себя сдаютъ арендованныя земли своимъ односельцамъ, съ выгодою въ свою пользу отъ 25 до 75 коп. съ десятины. Крестьяне, обработывающіе земли, дѣлаются предметомъ ужасной эксплоатаціи со стороны посредниковъ-арендаторовъ, наживающихъ отъ этой операціи отъ 33 до 100% прибыли на затраченный капиталъ *). Въ Раненбургскомъ уѣздѣ, Рязанской губерніи, гдѣ надѣлъ у бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ составляетъ отъ 1½ до 2¾ дес., а у государственныхъ—отъ 2 до 5 дес., цѣны на земли, вслѣдствіе крестьянской нужды, сильно возрасли—отъ 12 до 14 р. за десятину въ худшихъ мѣстахъ уѣзда и отъ 15 до 17 р. въ лучшихъ. „Хлѣбъ при посредственномъ урожаѣ едва окупитъ эту цѣну, при плохомъ—придется еще приплатить за солому, а денегъ взять не откуда. Мало-по-малу крестьяне должаютъ, платятъ неаккуратно, и имъ отказываютъ отъ земли. Не смотря на высокую арендную плату, какой самому владѣльцу никогда не получить, по всему уѣзду отдача земли въ наемъ крестьянамъ очень сильно сократилась. Въ зиму 1875—1876 гг. въ Зимаровской и Благовской волостяхъ большинство крестьянъ вынуждены были покупать солому съ господскаго гумна уже повозно—своей не было; за копну платили отъ 1 р. 50 к. до 2 р. Дѣлать нечего—переводятъ скотъ и хозяйство падаетъ“ **). Въ Московской губерніи крестьянами арендуется громадное количество помѣщичьихъ земель, частію за деньги, частію за работы,

---

*) „Матеріалы для сельско-хоз. статистики Пермской губ.“, вып. I. Пермь, 1879 г. стр. 87.

**) „Доклады членовъ Рязанской г. з. у“, стр. 451.

и большая часть владѣльческихъ хозяйствъ пользуется работами окрестныхъ крестьянъ за угодья. У одного кн. Мещерскаго, напр., въ Волоколамскомъ уѣздѣ, работаютъ 16 селеній, получающихъ за это отрѣзанную у нихъ землю, которой на долю всѣхъ ихъ приходится 1257,7 дес. и которая составляетъ 44,4% земли, отведенной имъ въ надѣлъ *).

Приведенныхъ указаній, мы думаемъ, достаточно, чтобы убѣдиться въ неудовлетворительности поземельнаго устройства крестьянъ и необходимости принятія мѣръ для устраненія его недостатковъ. Недостатки эти не могли не обратить на себя вниманія земства, и это послѣднее, познакомившись съ условіями крестьянскаго быта, дѣлало разныя попытки къ его улучшенію. Такъ, еще въ 1870 году, Пермская губернская управа, въ запискѣ, поданной сенатору Клушину, дѣлала представленіе о пользѣ и и выгодахъ распродажи въ раздробь пустопорожнихъ и не имѣющихъ горнозаводской будущности казенныхъ земель небольшими участками, возможно большему числу соискателей, но такъ какъ эта попытка не имѣла желательныхъ результатовъ, то губернское собраніе, въ 1873 году, ходатайствовало объ отдачѣ такихъ земель въ долгосрочную аренду, но и это ходатайство не получило удовлетворенія. Мотивомъ отказа послужило соображеніе, что „на частныхъ владѣльческихъ земляхъ Пермской губерніи до сихъ поръ ведется хозяиство на степной ладъ, а не фермское, почему нѣтъ никакого основанія предполагать, чтобы фермское хозяйство могло быть ведено съ успѣхомъ на казенныхъ земляхъ при отдачѣ оныхъ въ аренду на продолжительный срокъ, тѣмъ болѣе, что при возрастающей арендной платѣ за казенныя земли въ Пермской губерніи, отдача оныхъ нынѣ въ продолжительную аренду была бы убыточна для казны“. **) Столь же безуспѣшно было ходатайство Бердянскаго земства, въ 1874 году, объ отводѣ казенныхъ земель крестьянамъ уже извѣстнаго нашимъ читателямъ села Обиточнаго. Управляющій министерствомъ государственныхъ имуществъ сообщилъ тогда, что онъ не находитъ возможнымъ предоставить обиточенскимъ крестьянамъ казенныя земли, и что „самое разсмо-

---

*) „Сборникъ стат. свѣд. по М. губ.“, т. V, вып. I, стр. 198. О количествѣ арендуемыхъ крестьянами земель см. т. I—III.

**) Указ. „Матеріалы“, стр. 90.

трѣніе земскимъ собраніемъ и управой ходатайства означенныхъ крестьянъ нельзя, по его мнѣнію, признать законнымъ, такъ какъ ни одна статья Полож. о земск. учр. не возлагаетъ на нихъ обязанности заботиться о поземельномъ устройствѣ крестьянъ, и вообще всѣ дѣла подобнаго рода, въ томъ числѣ надѣленіе беземельныхъ крестьянъ и непосредственно связанное съ нимъ распоряженіе казенными землями, къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій по закону вовсе не относится". Съ этимъ мнѣніемъ согласилось и министерство внутреннихъ дѣлъ, и ходатайство земскаго собранія не получило дальнѣйшаго хода. Не смотря на отзывъ министерства государственныхъ имуществъ, ходатайство о надѣленіи крестьянъ села Обиточнаго казенной землей возбуждено вновь въ 1879 году и на этотъ разъ, какъ возбужденное таврическимъ губернскимъ собраніемъ, оно должно будетъ войти на разсмотрѣніе комитета министерствъ. На благопріятный исходъ этого ходатайства есть основаніе разсчитывать, такъ какъ правительство въ подобныхъ случаяхъ не всегда отвѣчаетъ отказомъ. По свѣдѣніямъ, сообщеннымъ въ таврическомъ губернскомъ собраніи гласнымъ Н. В. Гофманомъ, нѣсколько лѣтъ тому назадъ мелитопольское земство ходатайствовало о продажѣ на льготныхъ условіяхъ казенной оброчной земли мѣщанамъ мѣстечка Геническа, и ходатайство это было уважено. Другой случай былъ въ томъ же Мелитопольскомъ уѣздѣ. Стокопанское общество ходатайствовало о продажѣ ему казенной оброчной статьи, и когда на отказъ губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія была принесена жалоба министру, то онъ предложилъ войти въ разсмотрѣніе этого ходатайства на томъ основаніи, что „хотя по закону и не подлежатъ удовлетворенію просьбы о надѣлѣ землею обществъ, получившихъ надѣлъ по владѣннымъ записямъ, но этотъ законъ не относится къ крестьянамъ, которые получили отъ бывшихъ помѣщиковъ въ даръ $^1/_4$ надѣла".

Отсутствіе помощи со стороны государства въ такомъ важномъ дѣлѣ, какъ улучшеніе поземельнаго устройства крестьянъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ составляющемъ настоятельную необходимость, побудило нѣкоторыя земства взять это дѣло въ свои руки и, по мѣрѣ силъ, содѣйствовать расширенію крестьянскаго землевладѣнія. Первый опытъ въ этомъ направленіи былъ сдѣланъ Тверскимъ губернскимъ земствомъ. На первыхъ же порахъ своей

дѣятельностью, поставивъ на очередь вопросъ объ изученіи нуждъ населенія и объ ихъ удовлетвореніи, Тверское земство дѣлало много попытокъ для возвышенія народнаго благосостоянія: оно хлопотало о развитіи кустарной промышленности, содѣйствуя образованію артелей, помогало устройству артельныхъ сыроварень и образованію ссудосберегательныхъ товариществъ, образовавъ даже особую „земскую кассу для развитія народнаго хозяйства и промышленности", съ основнымъ капиталомъ въ 50,000 р., съ цѣлью выдачи ссудъ указаннымъ учрежденіямъ. Въ 1876 г. собраніе обратило вниманіе и на потребность крестьянъ въ землѣ и предоставило управѣ выдавать ссуды нуждающимся обществамъ. Примѣру губернскаго собранія послѣдовали два уѣздныя—Весьегонское (въ 1876 г.) и Тверское (въ 1877 г.). Губернское земство имѣло въ оборотѣ по этой операціи около 30,000 р., которые въ разное время были розданы крестьянамъ разныхъ уѣздовъ. Ссуды выдавались на сроки отъ 4 до 6 лѣтъ, съ разсрочкою платежа, за 3—5% годовыхъ, смотря по степени состоятельности занимающаго общества, при чемъ было поставлено условіемъ, чтобы земля имѣла цѣнность, достаточно гарантирующую возвратъ ссуды, чтобъ крестьяне приняли участіе въ уплатѣ за купленную землю, отъ $^1/_4$ до $^1/_2$ покупной суммы, и чтобы земля покупалась общиною, а не отдѣльными хозяевами. Ссуды получали всѣ желающія общества; отказа не было, если крестьяне соглашались подчиняться приведеннымъ правиламъ. До сихъ поръ операція шла удачно; крестьяне охотно и безъ затяжекъ уплачиваютъ занятыя деньги, причемъ нѣкоторыя общества уплатили всю ссуду ранѣе срока. Въ декабрѣ прошлаго года состояло въ долгу за крестьянами 13,685 руб. Тверское уѣздное земство роздало 10,800 р., на одинаковыхъ съ губернскимъ условіяхъ, а Весьегонское—1000 р. (въ 1879 году ассигнованно собраніемъ 5000 руб.). Стремленіе къ покупкѣ земли между крестьянами Тверской губерніи весьма сильно: ежегодно, и безъ содѣйствія земства, крестьяне пріобрѣтаютъ въ собственность отъ 15 до 20,000 десят. земли, такъ что съ 1861 года, ими пріобрѣтено не менѣе 320,000 десят. Покупка совершается отдѣльными домохозяевами, частію обществами, частію товариществами, при чемъ купленная земля дѣлится, за рѣдкими исключеніями, на участки, не подлежащіе дальнѣйшему передѣлу и свобод-

15

но переходящіе изъ рукъ въ руки. По собраннымъ В. И. Покровскимъ свѣдѣніямъ, изъ 480.000 дес. земли, находящейся въ крестьянскомъ частномъ владѣніи, отдѣльнымъ домохозяевамъ принадлежатъ 236.000 дес. (48%), товариществамъ — 116.800 дес. (23,7%) и обществамъ—138.000 дес. (28%). Большая часть покупокъ, за послѣднія 10 лѣтъ совершалась отдѣльными домохозяевами и товариществами, большая же часть земель, принадлежащихъ, сверхъ надѣла, обществамъ, пріобрѣтены ранѣе, частію во время крѣпостнаго права. Что касается до крестьянъ — домохозяевъ, участвующихъ въ пользованіи купленною землею (отдѣльно, или въ составѣ обществъ и товариществъ), то таковыхъ насчитывается до 65.000, т. е. около 26% крестьянъ домохозяевъ, считая въ томъ числѣ и бобылей. *)

Тверскому земеству, такимъ образомъ, принадлежитъ честь перваго почина въ дѣлѣ содѣйствія крестьянамъ въ покупкѣ земель. За нимъ, въ хронологическомъ порядкѣ, слѣдуетъ земство Таврическое, которое занималось этимъ вопросомъ въ сессіяхъ 1878 и 1879 годовъ, вслѣдствіе возбужденія его Мелитопольскою уѣздною управою. Выслушавъ заключенія уѣздныхъ собраній, отнесшихся къ переданному на обсужденіе ихъ проекту Мелитопольской управы не особенно сочувственно, собраніе одобрило слѣдующую программу дѣйствій. Матеріальное пособіе земства должно выражаться въ формѣ или гарантіи принятыхъ обществомъ на себя обязательствъ, или ссуды. Гарантія и ссуда выдаются при покупкѣ крестьянами земель, какъ незаложенныхъ въ земельныхъ банкахъ, такъ и состоящихъ у нихъ въ залогѣ. Въ первомъ случаѣ земство гарантируетъ продавцу вѣрность уплаты въ срокъ обществомъ причитающихся ему денегъ по совершеніи на имя крестьянъ купчей крѣпости, или же выдаетъ краткосрочную ссуду. Крестьяне, желающіе получить такую гарантію или ссуду, обязаны предварительно заключить съ управою договоръ въ томъ, что они предоставляютъ ей заложить купленную ими землю, съ правомъ получить причитающуюся по залогу сумму, съ тѣмъ, что земство, за вычетомъ всѣхъ расходовъ, выдаетъ обществу остаточныя

---

*) Свѣдѣнія о покупкѣ земель крестьянами въ Тверской губерніи обязательно сообщены намъ В. И. Покровскимъ, которому мы приносимъ нашу искреннюю признательность.

деньги. Земство гарантируетъ также вѣрность уплаты въ срокъ всей или части причитающейся владѣльцу суммы, сверхъ могущей быть покрытою ссудой изъ земельнаго банка. Эта гарантія обезпечивается второю закладною. Когда имѣніе заложено въ банкѣ, земство гарантируетъ и даетъ ссуду по такому разсчету, чтобы банковый долгъ, вмѣстѣ съ земскою ссудою, не превышали бы опредѣленной губернскимъ собраніемъ нормальной цѣны. Обезпеченіемъ въ этомъ случаѣ служитъ вторая закладная. Для осуществленія этихъ предположеній собраніе постановило: 1) ассигновать на заимообразное пособіе земледѣльцамъ, при покупкѣ земли, изъ земскихъ средствъ, 50.000 руб. и гарантировать исправность уплаты до 150.000 р. 2) Въ случаѣ неимѣнія въ наличности суммъ земскаго сбора, уполномочить управу занять потребную сумму изъ другихъ земскихъ капиталовъ, а въ случаѣ недостатка, занять въ банкѣ, или у частныхъ лицъ, даже подъ залогъ принадлежащихъ земству процентныхъ бумагъ. 3) Ссуда и гарантія не должны превышать установленнаго для каждаго уѣзда размѣра на десятину. 4) За пользованіе капиталомъ, выдаваемымъ въ ссуду, назначено 4% и ¼% для составленія запаснаго капитала; если же деньги будутъ заняты земствомъ въ банкѣ, или у частныхъ лицъ, то заемщики уплачиваютъ тѣ проценты, за какіе сдѣланъ заемъ земствомъ. Порядокъ удовлетворенія ходатайствъ, размѣръ пособія и гарантій, не свыше принятой оцѣнки, предоставленъ, до указанія опыта, губернской управѣ, по соглашенію съ уѣздными *). Предположенія эти не могли получить осуществленія, вслѣдствіе опротестованія приведеннаго постановленія губернаторомъ; тѣмъ не менѣе, Таврическое земство не отказалось отъ своего намѣренія и въ слѣдующихъ своихъ сессіяхъ вновь обсуждало этотъ вопросъ **).

Оба упомянутыя земства разрѣшали поставленный вопросъ исключительно въ пользу крестьянства, и притомъ не отдѣльныхъ лицъ, а сельскихъ обществъ. Такая постановка вызвала возраженія въ Таврическомъ собраніи, въ январской сессіи 1879 года, Гл. Брянскій высказывался за распространеніе обсуждаемой мѣры

*) Постановленія Таврическаго г. з. с., январь 1879 г., стр. 86 и слѣд., и прилож. № 22.

**) Подробности см. *Земство*, № 23.

на всѣ сословія, а гл. Дуранте находилъ рискованнымъ для земства вступать въ обязательства съ обществами, внутренняя связь которыхъ весьма различна. „Иное дѣло, сказалъ онъ, если бы общества, желающія воспользоваться помощію земства для покупки земель, пріобрѣтали послѣднія на правахъ личнаго подворнаго владѣнія“. По словамъ гласнаго, въ Өеодосійскомъ уѣздѣ, въ теченіе послѣднихъ 7—10 лѣтъ, многія общества пріобрѣли покупкою земли, но только тѣ изъ нихъ, въ средѣ которыхъ солидарность членовъ хорошо развита, безспорно и значительно увеличили свое благосостояніе; другія же общества не только не обогатились вслѣдствіе покупки земли, но обѣднѣли и раззорили лучшихъ своихъ членовъ. Произошло это отъ того, что корпоративный духъ этихъ обществъ оказался слишкомъ слабымъ, такъ что въ то время, когда трудолюбивый членъ общества неутомимо работалъ, а болѣе богатый платилъ изъ собственныхъ средствъ деньги, чтобы не довести земель общества до продажи, многіе члены общества не принимали никакихъ мѣръ къ обезпеченію интересовъ общества и вели свои хозяйства дурно. Понятно, что результаты получились печальные. На сказанное г. Дуранте, возражали гл. Винбергъ и Гофманъ, изъ которыхъ послѣдній замѣтилъ, что „едва-ли русскіе крестьяне согласятся на подворное владѣніе. По крайней мѣрѣ, на всѣ запросы правительства всѣ крестьяне отвѣчали, что они желаютъ остаться при исторически выработавшемся общинномъ владѣніи“. Собраніе не согласилось съ высказанными гг. Брянскимъ и Дуранте мнѣніями, не смотря на то, что первый пригрозилъ даже губернаторскимъ протестомъ, и, какъ мы видѣли, рѣшилось помогать однимъ сельскимъ обществамъ.

Иначе отнеслось къ тому-же дѣлу Новгородское губернское земское собраніе, въ которомъ, одновременно съ Таврическимъ, въ очередной сессіи 1878 г., былъ возбужденъ вопросъ близкій къ занимавшему Таврическое земство, хотя и существенно отъ него отличающійся—вопросъ „объ огранизаціи мелкаго земельнаго кредита“. Въ своемъ докладѣ по этому предмету Новгородская губернская управа трактуетъ почти исключительно о нуждахъ мелкаго личнаго землевладѣнія, не касаясь землевладѣнія, общиннаго. На тойже точкѣ зрѣнія остановилось и собраніе, признавши „мелкій поземельный кредитъ безусловно необходимымъ для поднятія уровня благосостоянія мелкихъ землевладѣльцевъ и улучшенія

сельскаго хозяйства", и поручивши управѣ обратиться къ правительству съ просьбой о разъясненіи, возможно ли разсчитывать на разрѣшеніе приступить къ организаціи кредита для мелкихъ землевладѣльцевъ на началахъ, изложенныхъ въ докладѣ управы, съ полученіемъ ссуднаго капитала отъ правительства, подъ гарантіею земства.

Пока сужденія о содѣйствіи крестьянамъ въ покупкѣ земель и о мелкомъ поземельномъ кредитѣ занимали провинціальныя земства, они проходили мирно и спокойно; изъ журналовъ Тверскаго губернскаго собранія не видно даже, чтобы предложеніе объ отпускѣ ссудъ крестьянамъ, не смотря на свою новизну, вызвало особыя пренія; земскія рѣшенія никого не волновали, никого не безпокоили; даже печать мало занималась ими. Но вотъ, тотъ же вопросъ возбужденъ въ столицѣ, и отношенія къ нему какъ печати, такъ и самихъ гласныхъ измѣняются: мѣсто покойнаго обсужденія занимаютъ бурныя пренія; возгорается жаркая борьба; возбуждаются различныя опасенія; слышатся намеки и инсинуаціи. Сыръ боръ загорѣлся изъ-за доклада „по вопросу о содѣйствіи крестьянамъ въ покупкѣ земель", внесеннаго уѣздною управою въ Московское уѣздное собраніе, бывшее въ октябрѣ 1879 года. Въ докладѣ этомъ управа, указывая на недостаточность надѣловъ у крестьянъ Московскаго уѣзда, изъ которыхъ многіе имѣютъ не болѣе 1—2 дес. на душу, предлагала ходатайствовать передъ губернскимъ собраніемъ объ учрежденіи земской кассы для выдачи ссудъ крестьянамъ на покупку земель. Это предложеніе, основанное на статистическихъ данныхъ, вызвало оживленныя пренія, во время которыхъ противники предложенія неутомимо нападали и на докладъ, даже съ литературной стороны, и на приведенныя въ немъ статистическія данныя, и на представленный проектъ устава кассы, выработанный Московскимъ комитетомъ о ссудосберегательныхъ товариществахъ. Главныя силы нападающихъ были направлены на основное положеніе доклада—что упадокъ крестьянскаго хозяйства, главнымъ образомъ, обусловливается малоземельемъ. Крестьянское хозяйство, говорили они, дѣйствительно находится не въ цвѣтущемъ положеніи; но это происходитъ не отъ недостатка въ землѣ, которая въ Московскомъ уѣздѣ, промышленномъ и обладающемъ малопроизводительною почвою, не имѣетъ рѣшительнаго значенія, а отъ совокупности разнородныхъ причинъ, въ

числѣ которыхъ малоземелье играетъ самую незначительную роль. Болѣе серьезными причинами являются: обремененіе крестьянъ непосильными платежами, частые семейные раздѣлы, распущенность самихъ крестьянъ, тлетворное вліяніе кабака и т. д. Энергія нападающихъ встрѣтилась съ такою же энергіею защитниковъ, преимущественно крестьянъ, которымъ, послѣ трехдневныхъ преній, удалось настоять на своемъ и, не откладывая дѣла, какъ того желали противники, постановить рѣшеніе о ходатайствѣ передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ. Побѣда была полная, но наслаждаться ею пришлось недолго. Губернское собраніе отнеслось къ ходатайству уѣзднаго такъ же недружелюбно, какъ и меньшинство уѣздныхъ гласныхъ; оно не хотѣло слушать никакихъ доводовъ, и громаднымъ большинствомъ отвергло это ходатайство, рѣшившись поднять народное благосостояніе посредствомъ улучшенія земледѣльческой культуры. Здѣсь противники ходатайства высказывались гораздо рѣшительнѣе, нежели въ уѣздномъ собраніи: здѣсь были пущены въ ходъ и заявленія о совершенной ненадобности земли для крестьянъ, и прозрачные намеки на какія-то постороннія вліянія. „Исходной точкою всѣхъ разсужденій, говорилъ одинъ изъ гласныхъ, выставляется потребность въ землѣ и недостатокъ ея, какъ главная причина упадка крестьянскаго хозяйства. Упадокъ несомнѣнно существуетъ, но основная причина его лежитъ не въ недостаткѣ земли, а обусловливается ломкою всего строя жизни, произведенной реформою 19 февраля 1861 года. Недоимокъ весьма много, хозяйства въ упадкѣ, но это кажущееся обѣднѣніе происходитъ отъ того, что непосредственно за реформой, при наступившей безурядицѣ, не обращено было вниманія на правильное пополненіе платежей; недоимки все возростали, а когда хватились въ послѣднее время, то пришлось прибѣгнуть къ самымъ строгимъ мѣрамъ—къ продажѣ скота, различнымъ понужденіямъ, и вотъ теперь-то начинаютъ отзываться эти недохватки, дошедшія до насъ съ 60-хъ годовъ“. Что касается до отношенія народа къ землѣ, то ораторъ полагаетъ, что „многочисленные случаи готовности, съ которой народъ бросаетъ землю, доказываютъ намъ фактически, какъ онъ цѣнитъ эту землю. Голосъ народа противъ земли. Онъ кричитъ: возьмите отъ меня ту землю, которая у меня есть... Общій голосъ народа противъ покупки земель. Намъ предлагаютъ основаться на данныхъ статистики, но эти данныя

о желаніи народномъ намъ ничего не говорятъ". Какъ ни смѣлы пріемы почтеннаго гласнаго, но, повидимому, самъ онъ призналъ недостаточность своей аргументаціи и потому прибѣгъ къ другому оружію, обязательно предложенному ему *Московскими Вѣдомостями,* приписывавшими „непомѣрно раздутую" постановку вопроса въ уѣздномъ собраніи „нездоровымъ литературнымъ вліяніямъ, вредно тяготѣющимъ у насъ не въ одномъ только земствѣ" (№ 279). Вдохновленный органомъ г. Каткова, земскій ораторъ восклицаетъ: „это вопросъ, искусственно возбужденный, вздутый литературой; земству до него мало дѣла; надо покончить съ этимъ вопросомъ, просто отказавшись обсуждать его и провозгласить ему вѣчную память". Пренія продолжались два дня, наконецъ, послѣ длинныхъ рѣчей, произнесенныхъ всѣми обычными ораторами собранія за и противъ ходатайства, большинство (24 противъ 10) послѣдовало совѣту того же представителя голоса народнаго, рекомендовавшаго „*отрясти* отъ себя весь этотъ вопросъ, прилипшій къ земству, *занесенный извнѣ*, не имѣющій въ земствѣ подъ собою почвы....." *).

Откуда же *извнѣ* занесенъ этотъ вопросъ, нарушившій покой Московскаго земства? Какими нездоровыми литературными вліяніями онъ вызванъ къ жизни?—Отвѣта не даютъ ни земскій ораторъ, ни редакція вдохновившей его газеты, но мы находимъ его въ рукописной запискѣ, вышедшей изъ-подъ пера одного изъ видныхъ провинціальныхъ общественныхъ дѣятелей, съ содержаніемъ которой знакомятъ насъ *Русскія Вѣдомости.* Хотя записка эта не была опубликована, но, говоритъ газета (1880 г. № 9), мы имѣемъ основаніе думать, что авторъ не держитъ ее въ тайнѣ. „Вопросу о содѣйствіи крестьянамъ въ покупкѣ земель записка придаетъ крайне зловредное значеніе. Въ возбужденіи его она видитъ не естественное желаніе увеличить благосостояніе сельскаго населенія, а происки соціально-демократической партіи, которая, лишившись, вслѣдствіе принятыхъ въ послѣднее время административно-полицейскихъ мѣръ, возможности дѣйствовать открыто, взялась за пропаганду идеи о недостаточности крестьянскихъ надѣловъ. Цѣли, преслѣдуемыя при этомъ революціонной партіей,

---

*) Отчеты о засѣданіяхъ собраній: уѣзднаго въ *Московскихъ Вѣдомостяхъ* 1879 г., №№ 266, 267, 269, 270, 272, 273, 274 и 276; губернскаго въ *Русскихъ Вѣдомостяхъ*—1879 г. №№ 330 и 331, 1880 г. №№ 1—5.

заключаются въ томъ, чтобы вызвать недовольство сельскаго населенія и подорвать значеніе интеллигентнаго сословія—дворянства, которое, вслѣдствіе означенныхъ происковъ, должно лишиться земли и связаннаго съ владѣніемъ ею вліянія на управленіе мѣстными дѣлами. Не довольствуясь закупкою дворянскихъ земель крестьянами, агитаторы принимаютъ мѣры и къ тому, чтобы понизить продажную цѣну этихъ земель. Они понимаютъ, что съ предоставленіемъ крестьянамъ кредита на льготныхъ условіяхъ усилится спросъ на земли, а съ усиленіемъ спроса, само собою разумѣется, возрастутъ и цѣны на нихъ; чтобы устранить такое повышеніе цѣнъ, выгодное для дворянства, агитаторы—злоумышленники придумываютъ новое средство — переселеніе крестьянъ. Этимъ средствомъ цѣны на земли будутъ регулироваться и постоянно держаться на низкомъ уровнѣ и, такимъ образомъ, совершится окончательное разореніе дворянства. Конечно, распространители зловредныхъ ученій, а съ ними вмѣстѣ и наивные люди, непонимающіе ихъ намѣреній и безсознательно имъ сочувствующіе и содѣйствующіе, не требуютъ принудительнаго отчужденія дворянскихъ земель въ пользу крестьянъ, но осуществленіе предлагаемой ими мѣры, хотя и на началахъ свободнаго договора, вынудитъ дворянъ къ продажѣ ихъ земель, такъ какъ, вслѣдствіе враждебнаго настроенія крестьянъ—сосѣдей, положеніе землевладѣльца, желающаго оставить свое имѣніе за собою и не уступающаго его крестьянамъ, сдѣлается невыносимымъ. Опасности, которыми угрожаетъ осуществленіе зловредной затѣи всему государству, неисчислимы, а потому, по мнѣнію автора записки, должны быть приняты мѣры для пресѣченія агитаціи“. Но наряду съ угрозой краснымъ призракомъ, съ разоблаченіями подпольной интриги, съ заботливостью объ общемъ благѣ, въ запискѣ, проглядываютъ и тѣ дѣйствительные мотивы, которые вызвали ея появленіе. „Въ ней указывается, между прочимъ, что расширеніе крестьянскаго землевладѣнія вредно и въ томъ отношеніи, что въ случаѣ, если крестьянскій надѣлъ достигнетъ размѣра, достаточнаго для обезпеченія крестьянской семьи, то *крупные землевладѣльцы лишатся рабочихъ рукъ*. Въ этомъ, сдѣланномъ вскользь намёкѣ, говоритъ газета, и заключается, по нашему мнѣнію, центръ тяжести, основная мысль записки“.

И такъ, мы опять встрѣчаемся съ „опасеніями за будущность

дворянскаго—помѣщичьяго хозяйства“, которыми проникнуто Смоленское земство, и которыя существуютъ въ дворянской средѣ въ другихъ мѣстностяхъ. Съ такого рода опасеніями находитъ нужнымъ считаться Новгородская губернская управа, приводящая въ своемъ докладѣ „объ организаціи мелкаго земельнаго кредита“ „аргументъ, опровергающій опасеніе тѣхъ, которые видятъ въ развитіи мелкаго поземельнаго кредита средство къ окончательному упадку дворянства въ Россіи, изъ рукъ котораго этимъ путемъ, будто бы, можетъ ускользнуть вся поземельная собственность, составляющая основу политическаго вліянія“. Такимъ образомъ, повидимому, признается существованіе какого-то неизбѣжнаго антагонизма между хозяйствами крестьянскимъ и владѣльческимъ, какъ будто процвѣтаніе послѣдняго должно основываться на упадкѣ перваго. Между тѣмъ, подобнаго антагонизма, въ дѣйствительности, не существуетъ. Многочисленные факты, приведенные въ „Сборникѣ статистическихъ свѣдѣній по Московской губерніи“, вполнѣ убѣдительно доказываютъ, что между хозяйствомъ частнаго владѣльца и положеніемъ окружнаго населенія существуетъ тѣсная связь: успѣшность частныхъ хозяйствъ находится въ прямой зависимости отъ степени процвѣтанія хозяйства сосѣднихъ крестьянъ. „Гдѣ крестьяне имѣютъ достатокъ и успѣшно занимаются земледѣліемъ, говоритъ г. Орловъ, арендныя цѣны на земли частныхъ владѣльцевъ относительно выше, и земля содержится въ арендѣ лучше, не истощается, какъ тамъ, гдѣ крестьянское земледѣліе находится въ упадкѣ. Если же самъ владѣлецъ занимается обработкою земли, то и тогда для него гораздо выгоднѣе имѣть по сосѣдству крестьянъ, у которыхъ земледѣліе находится въ хорошемъ состояніи: такіе крестьяне, имѣя свободное время отъ собственныхъ полевыхъ занятій, представляютъ собою для землевладѣльца вполнѣ годныя рабочія руки, вооруженныя притомъ надлежащимъ земледѣльческимъ инвентаремъ, а слѣдовательно, трудъ такихъ крестьянъ для землевладѣльца-хозяина гораздо выгоднѣе, чѣмъ трудъ непривыкшихъ къ правильному веденію дѣла рабочихъ, являющихся на работу съ плохими земледѣльческими орудіями“ *). Справедливость этого мнѣнія подтверждается и самими владѣльцами, которые, „независимо отъ того, какъ ведется ихъ собственное хозяйство, и въ какомъ оно находится положеніи“, въ своихъ отзывахъ, доставленныхъ управѣ, всѣ ука-

зываютъ на существованіе тѣсной связи между хозяйствомъ частнаго владѣльца и положеніемъ окружающаго населенія. Одни говорятъ, что обработка земли окрестными крестьянами не удалась, или невозможна, такъ какъ взявшись за обработку земли съ одной лошадью, крестьянинъ не справится съ этимъ дѣломъ; другіе указываютъ на поступательное обѣднѣніе чернорабочаго люда, какъ на вредное условіе; почти всѣ, наконецъ, дѣлаютъ указаніе на фабрики, какъ элементъ, отвлекающій населеніе отъ земледѣлія и тѣмъ тормозящій успѣхи частнаго хозяйства. Словомъ, общая черта всѣхъ отзывовъ та, что *обѣднѣніе крестьянъ, разрушеніе ихъ земледѣльческаго хозяйства вредно отзывается на культурѣ частныхъ имѣній*", и это потому, что большинство хозяйствъ Московской губерніи, „не имѣя возможности обходиться тѣми рабочими силами, которыя существуютъ въ имѣніи въ видѣ постоянныхъ вольнонаемныхъ рабочихъ, должны прибѣгать къ помощи сосѣдей-крестьянъ; между тѣмъ, если окрестные крестьяне находятся въ плохомъ земледѣльческомъ состояніи, то разсчитывать на помощь ихъ почти невозможно и добыть ее затруднительно" **). Правда, на ряду съ приведенными мнѣніями слышатся и противоположныя, утверждающія, что „для поднятія уровня сельско-хозяйственной культуры необходимо полное нищенство крестьянъ, которое бы заставило ихъ работать на земляхъ частныхъ землевладѣльцевъ изъ за куска хлѣба", ибо „только нищій, безпріютный, безземельный рабочій можетъ представить собою въ рукахъ частнаго землевладѣльца-хозяина настоящее орудіе для улучшенія земледѣлія; только съ такими рабочими можно браться за всякія сельско-хозяйственныя предпріятія и усовершенствованія"; но подобныя мнѣнія высказываются только такими владѣльцами, которые „сами или совсѣмъ почти ничѣмъ не занимаются, или же занимаются такими производствами, при которыхъ рабочій не можетъ ни украсть, ни испортить чело либо"; настоящіе же сельскіе хозяева такого мнѣнія не раздѣляютъ *). Мы не имѣли случая провѣрить справедливость сказаннаго по другимъ губерніямъ, но полагаемъ, что тотъ же фактъ—процвѣ-

*) Крестьянское хозяйство. „Сборникъ", т. II, стр. 58.

**) Каблуковъ. Очеркъ хозяйства частныхъ землевладѣльцевъ. „Сборникъ", т. V, вып. I, стр. 193.

таніе владѣльческихъ хозяйствъ, подъ вліяніемъ благосостоянія и хозяйственной исправности крестьянъ, не можетъ не повторяться и въ другихъ мѣстностяхъ.

Такимъ образомъ, подъёмъ крестьянскаго благосостоянія составляетъ одно изъ средствъ для улучшенія хозяйствъ владѣльческихъ; а улучшеніе послѣднихъ является, въ свою очередь, вѣрнѣйшимъ средствомъ для удержанія земель въ рукахъ ихъ нынѣшнихъ владѣльцевъ—дворянъ, вынужденныхъ въ настоящее время продавать свои имѣнія, вслѣдствіе ихъ бездоходности. Ни учрежденіе майоратовъ, о которыхъ хлопочетъ Смоленское дворянство, ни противодѣйствіе крестьянамъ въ покупкѣ земель, ни даже совершенное запрещеніе такой покупки не въ силахъ удержать земли въ дворянскихъ рукахъ, если земли эти не будутъ приносить дохода. Распродажу дворянскихъ имѣній остановить невозможно, и вопросъ сводится къ тому, въ рукахъ какого общественнаго класса желательно видѣть эти имѣнія. Въ смыслѣ государственномъ, несомнѣнно, слѣдуетъ желать, чтобы земли находились въ рукахъ земледѣльца, какимъ у насъ пока является почти исключительно крестьянинъ; что же касается до интересовъ дворянства, какъ сословія, то и оно едва ли что либо потеряетъ, если мѣсто землевладѣльца—дворянина займетъ крестьянская община. Если дворянство не уступитъ этой послѣдней, оно должно будетъ уступить—и, дѣйствительно, уступаетъ—классу торговому, а какъ этотъ классъ относится къ общественной дѣятельности, мы видимъ изъ практики городскаго управленія. Едва ли можно ожидать полезныхъ результатовъ отъ перехода и земскаго самоуправленія въ руки того класса, который господствуетъ въ самоуправленіи городскомъ.

---

*) Орловъ, указ. м.

На стр. 213, въ выноскѣ, напечатано: „Матеріалы“, слѣдуетъ читать: „Матеріалы для изученія соврем. полож. землевлад. и сельско-хоз. промышл. въ Россіи“, изд. Мин. Госуд. Имущ. Вып. 1, стр. 3 и слѣд.

2

ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ

НА

РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ОБЗОРЪ ЗЕМСКИХЪ ОТЗЫВОВЪ И ПРОЕКТОВЪ.

В. Ю. Скалона.

МОСКВА.
Товар. „Печатня С. П. Яковлева". Петровка, Салтыковскій пер., д. № 9.
1884.

Предлагаемый обзоръ земскихъ мнѣній о реформѣ мѣстнаго управленія былъ напечатанъ въ журналѣ «Русская Мысль», подъ названіемъ: «Вопросъ о преобразованіи мѣстнаго управленія въ земскихъ собраніяхъ» (кн. IX и XII за 1883 г.) и «Волостное и уѣздное устройство по земскимъ проектамъ» (кн. III и VIII за 1884 г.). Въ настоящемъ изданіи эти статьи, составляющія, сколько мнѣ извѣстно, единственную попытку систематическаго свода земскихъ проектовъ, являются въ нѣсколько переработанномъ и дополненномъ видѣ. Я счелъ нелишнимъ воспроизвести здѣсь нѣкоторыя статьи мои, напечатанныя въ «внутреннемъ обозрѣніи» «Русской Мысли» (о «свѣдущихъ людяхъ») и въ газетахъ «Земство» и «Русскія Вѣдомости». Кромѣ того добавлена новая глава, тоже частію напечатанная въ «Русскихъ Вѣдомостяхъ»,—о городскомъ управленіи, посвященная, главнымъ образомъ, разбору доклада Московской думской коммиссіи объ измѣненіи порядка городскихъ выборовъ.

Москва,
2 декабря 1884 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЗЕМСКІЕ ВЗГЛЯДЫ

НА РЕФОРМУ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

Въ концѣ 1880 г. земскія собранія были призваны къ обсужденію „возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 27 іюня 1874 г.“—объ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Мѣра эта была вызвана тѣмъ соображеніемъ, что „для вполнѣ правильнаго обсужденія каждаго ходатайства объ измѣненіи отдѣльныхъ постановленій, поступившаго лишь изъ нѣсколькихъ губерній, необходимо собрать и изъ другихъ губерній отзывы по оному подлежащихъ учрежденій, т.-е. какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, такъ и мѣстныхъ земствъ“.

Призывъ правительства, встрѣченный съ полнымъ сочувствіемъ, вызвалъ въ земской средѣ давно небывалое оживленіе: для разсмотрѣнія переданнаго на обсужденіе земства вопроса были созваны чрезвычайныя собранія и учреждены спеціальныя коммиссіи, которыя на этотъ разъ, вопреки обычаю, проявили оживленную дѣятельность; управы и отдѣльные гласные трудились надъ составленіемъ проектовъ; въ печати въ изобиліи появлялись записки, мнѣнія и предположенія, вышедшія изъ-подъ пера земскихъ дѣятелей. Подлежавшее обсужденію дѣло было принято земскими людьми близко къ сердцу; большинство отнеслось къ нему вполнѣ серіозно, съ тѣмъ вниманіемъ, какого оно, по важности своей, заслуживало, безъ обычнаго желанія „отписаться“, такъ или иначе „очистить“ полученную бумагу. Самый объемъ возбужденнаго правительствомъ вопроса, при разработкѣ его земствомъ, въ значительной степени расширился. Циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ спрашивалъ мнѣнія земства только относительно частныхъ измѣненій въ устройствѣ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, не касаясь возможности ихъ упраздненія

и замѣны какими либо другими, всесословными; между тѣмъ лишь немногія земства удовольствовались такою постановкою дѣла. Большинство земскихъ управъ и коммиссій и многія собранія, не ограничиваясь обсужденіемъ частныхъ измѣненій въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, дали вопросу болѣе широкую постановку,— коснулись преобразованія всего уѣзднаго управленія. Первоначальный вопросъ, такимъ образомъ, отошелъ на задній планъ и его мѣсто занялъ новый, возникшій по почину самихъ земствъ, болѣе глубокій и настоятельный, — вопросъ о полной реформѣ мѣстнаго управленія, составившій предметъ занятій учрежденной въ послѣдствіи „Особой коммиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“. Благодаря такой постановкѣ вопроса, появились многочисленные проекты устройства „мелкой земской единицы“, „всесословной волости“, сліянія крестьянскаго управленія съ земскимъ, преобразованія самихъ земскихъ учрежденій, и т. д. Словомъ, земство отнеслось къ предложенной ему задачѣ вполнѣ самостоятельно, сообразно съ требованіями жизни.

Совершенно такимъ-же образомъ отнеслись земскія учрежденія, десятью годами ранѣе, къ вопросу о податной реформѣ. И тогда на ихъ обсужденіе былъ переданъ правительствомъ частный вопросъ — о замѣнѣ подушной подати подворнымъ налогомъ, но земство не удовлетворилось такой узкой постановкой вопроса, и поставило его гораздо шире, высказавшись въ пользу кореннаго преобразованія податной системы, въ смыслѣ привлеченія къ государственному обложенію всѣхъ классовъ населенія. Въ то время также было собрано много матеріала, составлено много самостоятельныхъ проектовъ. Эти послѣдніе расходились между собою въ подробностяхъ, какъ расходятся и проекты административной реформы, но всѣ они были проникнуты одной общей мыслью, — что при негодности всей системы, частныя измѣненія не могутъ принести пользы, что необходима реформа коренная.

На разстояніи цѣлаго десятилѣтія, не смотря на перемѣны въ личномъ составѣ земскихъ собраній, не смотря на то, что многіе прежніе дѣятели сошли со сцены и уступили мѣсто новымъ, мы встрѣчаемъ совершенно однородныя явленія: призывъ правительства оба раза побуждаетъ земство сбросить обычную апатію и энергически приняться за работу.

Къ сожалѣнію, оживленіе вызванное циркуляромъ 22 декабря

1880 г., продолжалось не долго. Подъ вліяніемъ ли гнетущаго впечатлѣнія, произведеннаго катастрофой 1 марта, или по другимъ причинамъ, многія губернскія собранія, въ очередную сессію 1881 г., когда имъ предстояло сказать окончательное слово по возбужденному вопросу, далеко не проявили того рвенія, съ которымъ трудились коммиссіи и управы: нѣкоторыя собрались въ чрезвычайно маломъ составѣ; другія—разошлись, не окончивъ очередныхъ дѣлъ; третьи, не придя къ опредѣленнымъ заключеніямъ, оставили вопросъ открытымъ.

Несмотря на такой исходъ дѣла, земскую работу отнюдь нельзя считать безплодной, уже потому, что въ результатѣ ея получилось много весьма цѣнныхъ матеріаловъ. Та масса проектовъ и фактическихъ данныхъ, которая напечатана земствами, и составила цѣлую литературу по вопросу о преобразованіи нашего мѣстнаго управленія, заслуживаетъ полнаго вниманія. Заявленія и мнѣнія по этому предмету, исходящія отъ людей, близко знакомыхъ съ условіями и быта массы населенія, и дѣятельности существующихъ мѣстныхъ учрежденій, представляютъ большой интересъ. Правда, земскія работы, въ большинствѣ, носятъ отпечатокъ спѣшности; онѣ отличаются чрезвычайнымъ разнообразіемъ не только въ отношеніи взглядовъ, но и въ отношеніи объема поставленной задачи, тѣмъ не менѣе въ нихъ можно подмѣтить много общаго. Если-бы работамъ этимъ и не суждено было оказать вліянія на предпринятую правительствомъ реформу, онѣ во всякомъ случаѣ сохранятъ значеніе, какъ историческій матеріалъ, указывающій, хотя и въ не всегда ясныхъ чертахъ, на тѣ стремленія, которыми, въ переходную эпоху начала нынѣшняго десятилѣтія, было проникнуто русское общество.

I.

Условія, при которыхъ составлялись земскіе проекты.

Недостатки земскихъ работъ по занимающему насъ вопросу, заключающіеся въ ихъ разрозненности, разнообразіи и спѣшности (вполнѣ выработанныхъ проектовъ почти совсѣмъ не имѣется), обусловливаются, главнымъ образомъ, тою постановкой, которая дана была этому дѣлу министерскимъ циркуляромъ. Этотъ послѣдній, прежде всего, требовалъ особенной спѣшности въ доставленіи отвѣтовъ на предложенные имъ вопросы. Министръ указывалъ, что исполненіе этого важнаго дѣла „ожидается въ возможно скорѣйшемъ времени", и требовалъ, чтобы оно было обсуждено „во всякомъ случаѣ" въ ближайшихъ губернскихъ земскихъ собраніяхъ, даже „не ожидая постановленій тѣхъ уѣздныхъ собраній, которыя къ тому времени не будутъ получены". Такая поспѣшность не могла не отозваться на трудахъ земскихъ управъ и коммиссій: въ короткій срокъ, имъ предоставленный, онѣ могли представить только наброски, только основныя положенія, и не имѣли никакой возможности войти въ обсужденіе деталей, вслѣдствіе чего въ ихъ трудахъ осталось много невыясненнаго, недосказаннаго. На недостатокъ времени, имѣвшагося въ ихъ распоряженіи, жалуются многія земскія коммиссіи. Нижегородская заявляетъ, что она „принуждена была воздержаться отъ детальной разработки предмета" вслѣдствіе недостатка времени. Московская „вполнѣ сознавала, что въ короткій срокъ она не въ состояніи выработать подробный и вполнѣ законченный проектъ переустройства нынѣшняго уѣзднаго управленія, и потому, не задаваясь мыслью исполнить работу непосильную, на которую требовалось и много времени, и много силъ, которыми она не располагала, ограничила свою задачу лишь выработкою тѣхъ главныхъ основаній, на которыхъ, по ея крайнему разумѣнію, должно быть построено Положеніе объ уѣздномъ самоуправленіи". Другое затрудненіе заключалось въ неопредѣленности программы и предѣловъ предложенной земству задачи. На обсужденіе земствъ былъ переданъ „перечень возникшихъ до нынѣ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постанов-

леній Положенія 27 іюня 1874 г.", въ числѣ девяти, но въ тоже время, „независимо отъ отзывовъ по вышеисчисленнымъ вопросамъ", имъ предоставлялось представить „соображенія и о другихъ мѣрахъ по устройству мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, которыя будутъ сочтены полезными для дѣла". Это дополненіе въ значительной степени расширяло задачу, но все-таки не давало возможности придти къ точному заключенію, какіе именно вопросы входятъ въ эти рамки и какіе выходятъ изъ ихъ предѣловъ; поэтому земства отнеслись къ нему весьма различно. Одни, пользуясь имъ, коснулись вопросовъ экономическихъ—о податной системѣ, малоземельѣ, переселеніяхъ и проч. [1]); другія—возбудили вопросъ о преобразованіи всего строя мѣстнаго управленія, уѣзднаго и губернскаго; третьи, наконецъ, совсѣмъ не рѣшились идти дальше отвѣтовъ на поставленные министерствомъ вопросы, боясь, въ противномъ случаѣ, выйти изъ намѣченныхъ правительствомъ предѣловъ. Такъ пермская губернская управа, полагая, что, „по смыслу циркуляра министерства", заключенія земства требуются только по вопросамъ, касающимся мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій и учрежденій волостныхъ и сельскихъ, высказываетъ „увѣренность", что „всѣ мнѣнія земства, высказанныя не въ предѣлахъ предположеній объ измѣненіяхъ помянутыхъ законовъ, будутъ, при разрѣшеніи стоящаго на очереди вопроса, игнорированы" [2]). Точно также, по словамъ коммиссіи калужскаго губернскаго собранія, „нѣкоторыя уѣздныя земства, высказавшіяся за существованіе крестьянскихъ учрежденій, не коснулись вопроса о полномъ ихъ преобразованіи только потому, что считали вопросъ этотъ выходящимъ изъ предѣловъ даннаго земству уполномочія". Московское уѣздное собраніе отклонило разсмотрѣніе доклада управы объ основаніяхъ общей реформы мѣстнаго управленія, согласившись съ мнѣніемъ одного изъ гласныхъ, что въ этомъ вопросѣ „лучше не досказать, чѣмъ пересказать". Съ такой же осторожностью отнеслась къ дѣлу коммиссія нижегородскаго губернскаго собранія. „Счи-

---

[1]) Сужденій земствъ по экономическимъ вопросамъ мы здѣсь касаться не будемъ.

[2]) *Сборникъ Пермскаго Земства* 1882 года, кн. II. „Докладъ губ, упр.", стр. 15.

тая долгомъ“ высказать, что, „по ея убѣжденію, никакія частныя измѣненія только въ крестьянскихъ учрежденіяхъ не могутъ внести въ дѣло крестьянскаго управленія существенныя улучшенія, которыя возможны лишь при полномъ переустройствѣ всѣхъ уѣздныхъ учрежденій“, она „не позволила себѣ“, однако, „входить въ обсужденіе какихъ бы то ни было предположеній въ этомъ смыслѣ“, такъ какъ „разрѣшеніе послѣдней задачи выходитъ изъ предѣловъ дѣятельности земствъ, указанныхъ имъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, и не вызывается циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ“. Коммиссія курскаго губернскаго собранія, „работая надъ преобразованіемъ крестьянскаго самоуправленія, начала съ преобразованія единицы этого самоуправленія—крестьянской общины и, продолжая постепенно эти преобразованія, дошла до необходимости реформы земской, ибо крестьянское самоуправленіе и земское, входя другъ въ друга, тѣсно связаны между собою, но, оставаясь въ рамкахъ, поставленныхъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, коммиссія не стала подробно обсуждать тѣ преобразованія, которыя должны быть сдѣланы въ земскихъ учрежденіяхъ, согласно преобразованію крестьянскихъ учрежденій“.

Наоборотъ, другія земства, придя къ заключенію о нецѣлесообразности частныхъ исправленій, приступили къ выработкѣ проектовъ преобразованія всей системы мѣстнаго управленія. Нѣкоторыя уѣздныя собранія, исходя изъ такой точки зрѣнія, оставили министерскіе вопросы безъ разсмотрѣнія, другія — дали на нихъ отвѣты, съ оговоркою, что измѣненія, ими предлагаемыя, проектируются лишь на время, только до введенія полнаго преобразованія. Такъ, наприм., изъ уѣздовъ Московской губерніи четыре дали только требуемые отвѣты; два, кромѣ этихъ отвѣтовъ, представили болѣе или менѣе разработанные проекты преобразованій въ строѣ уѣзднаго управленія, въ связи съ крестьянскимъ самоуправленіемъ; наконецъ пять вовсе не касались „перечня вопросовъ“ и представили въ болѣе или менѣе разработанной формѣ свои предположенія. Большинство губернскихъ земствъ, или, вѣрнѣе, управъ и коммиссій, тоже взглянули на вопросъ шире и признали необходимымъ войти въ разсмотрѣніе организаціи не одного только крестьянскаго, а и всего мѣстнаго управленія. „Врядъ ли нужно говорить о томъ,—читаемъ мы въ

докладѣ коммиссіи вологодскаго губернскаго земства,—что существующее уѣздное управленіе крайне неудовлетворительно, а потому очевидно, что и преобразовывать крестьянскія учрежденія, безъ преобразованія всего уѣзднаго управленія, немыслимо,—одно съ другимъ связаны тѣсно". По мнѣнію большинства тамбовской губернской коммиссіи, „частными поправками исправить дѣло невозможно". Коммиссія тверскаго земства „единогласно признала несостоятельность какихъ-либо частныхъ преобразованій въ сферѣ однихъ только крестьянскихъ учрежденій и необходимость, для успѣха дѣла, общаго преобразованія всего мѣстнаго управленія". Уфимская губернская управа „считаетъ всякія измѣненія въ составѣ и порядкѣ дѣйствій присутствій по крестьянскимъ дѣламъ полумѣрами, врядъ ли могущими принести существенную пользу. Самая основа, на которой стоятъ эти учрежденія, не вѣрна, а потому, для исправленія ошибки, необходимо взяться за корни". Коммиссія калужскаго земства находитъ, что „печальныя явленія уѣздной жизни обязываютъ земство прежде всего домогаться, чтобы новая организація крестьянскихъ учрежденій или ихъ измѣненія совершились бы единовременно съ преобразованіемъ мѣстнаго управленія вообще и уѣздной полиціи въ особенности". Коммиссія казанскаго земства, „не отрицая совершенно цѣлесообразности частныхъ мѣръ, какъ переданныхъ на обсужденіе земскихъ учрежденій г. министромъ внутреннихъ дѣлъ, такъ и предлагаемыхъ отъ себя уѣздными земскими собраніями, не могла однако же не признать, что всѣ эти и подобныя имъ мѣры суть только палліативы, которые могутъ приносить извѣстную долю пользы лишь при примѣненіи ихъ при особенно благопріятныхъ условіяхъ и не безусловно при всѣхъ дѣятеляхъ. Независимо такой частной, мѣстной, и стало-быть вполнѣ случайной пользы, такія мѣры не въ состояніи произвести общаго, органическаго улучшенія въ управленіи и бытѣ крестьянъ, а слѣдовательно и въ положеніи народнаго хозяйства вообще, такъ какъ причины, породившія общій упадокъ нравственнаго и экономическаго быта крестьянъ, лежатъ гораздо глубже мѣстныхъ только условій. Предстоящая реформа должна главнымъ образомъ имѣть въ виду эти основныя причины". Полтавская губернская управа, „признавая за каждымъ изъ поставленныхъ министерствомъ частныхъ вопросовъ второстепенное значеніе, не можетъ не отдать вопросу

объ общей организаціи первенствующее значеніе". Херсонская приходитъ къ убѣжденію „въ необходимости высказать правительству, что въ дѣлѣ устройства крестьянскихъ учрежденій палліативы ничего не помогутъ, что необходима всесторонняя серьезная работа по пересмотру всѣхъ тѣхъ установленій, касающихся крестьянства, которыя теперь оказываются неудовлетворительными и требуютъ новыхъ законодательныхъ коренныхъ реформъ". Тульская губернская управа, а съ нею и коммиссія— высказываютъ, что „идею хорошаго крестьянскаго управленія чрезвычайно трудно отдѣлить отъ понятія о хорошемъ земскомъ самоуправленіи". Псковская губернская управа тоже высказывается за необходимость „кореннаго преобразованія не только однихъ крестьянскихъ учрежденій, но и всѣхъ другихъ учрежденій, имѣющихъ къ нимъ отношенія".

Такимъ образомъ постановка, данная вопросу о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, оказалась не соотвѣтствующей ни дѣйствительному положенію вещей, ни желаніямъ земствъ. Нельзя не пожалѣть, что изъ ряда стоявшихъ на очереди вопросовъ, касающихся административной реформы, былъ выдѣленъ и переданъ на обсужденіе земства только частный вопросъ о крестьянскихъ учрежденіяхъ. Правда, почти всѣ приведенныя въ „перечнѣ" предположенія возникли вслѣдствіе земскихъ ходатайствъ и, слѣдовательно, выдвинуты на очередь самими земствами; но кромѣ этихъ ходатайствъ въ портфеляхъ министерства, со времени введенія земскихъ учрежденій, накопилось множество другихъ заявленій, указывающихъ на необходимость пересмотра всѣхъ вообще мѣстныхъ учрежденій—и земскихъ, и полицейскихъ, и финансовыхъ и т. д. Да и само министерство въ то время признавало необходимость всеобъемлющей реформы. Въ извѣстной рѣчи, обращенной къ редакторамъ петербургскихъ періодическихъ изданій, гр. Лорисъ-Меликовъ указывалъ на намѣреніе правительства „дать земству и другимъ общественнымъ и сословнымъ учрежденіямъ возможность вполнѣ пользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ, стараясь при этомъ облегчить ихъ дѣятельность въ тѣхъ случаяхъ, когда на опытѣ въ томъ или другомъ отдѣлѣ предоставленной имъ закономъ дѣятельности окажется недостатокъ полномочій, необходимыхъ для правильнаго веденія дѣла и эко-

номическаго улучшенія мѣстностей; привести къ единообразію полицію и поставить ее въ гармонію съ новыми учрежденіями, чтобы въ ней не было болѣе возможности проявляться разнымъ уклоненіямъ отъ закона, существовавшей доселѣ; дать провинціальнымъ учрежденіямъ большую самостоятельность въ разрѣшеніи подвѣдомыхъ имъ дѣлъ". Еслибы вопросъ былъ въ такомъ видѣ переданъ на разсмотрѣніе земствъ, эти послѣднія, конечно, доставили бы обильный матеріалъ для его разрѣшенія и болѣе цѣльныя соображенія, которыя въ значительной степени облегчили бы работы учрежденной впослѣдствіи „Кахановской" коммиссіи... Между тѣмъ неясность и неопредѣленность вопроса вызвала, какъ мы уже указали, недоразумѣнія, доходившія иногда до того, что раздавались голоса, предлагавшіе совершенно отказаться отъ представленія правительству требуемыхъ имъ заключеній. Такое предложеніе было сдѣлано саратовскому губернскому собранію гласнымъ В. Ѳ. Лятошинскимъ. Гласный находилъ, что „настоящій вопросъ выходитъ изъ круга дѣятельности земства, сосредоточенной исключительно на хозяйственныхъ распоряженіяхъ въ предѣлахъ губерніи, между тѣмъ какъ данный вопросъ—государственный. И хотя обращеніе правительства къ земству, у котораго оно впервые спрашиваетъ заключеніе по столь важному государственному вопросу, весьма отрадно, но тѣмъ не менѣе, по мнѣнію г. Лятошинскаго, слѣдовало бы уклониться отъ отзыва, такъ какъ таковой могъ бы быть сообщенъ при убѣжденіи, что онъ принесетъ пользу, и при условіи, чтобы былъ высказанъ взглядъ, вполнѣ правильный и соотвѣтствующій достоинству земства. Между тѣмъ сообщить такой именно отзывъ уже потому не представляется возможнымъ, что земству не извѣстны самые предѣлы, въ которыхъ оно можетъ разсматривать данный вопросъ въ связи съ другими учрежденіями. При такихъ условіяхъ г. Лятошинскій, не ожидая пользы отъ заключенія земства, полагалъ бы отъ разсмотрѣнія настоящаго дѣла отстраниться" [1]).

Устройство мѣстнаго управленія, безспорно, затрогиваетъ всѣ существующіе въ мѣстности интересы; отъ той или другой организаціи его зависитъ очень многое. Вслѣдствіе этого, при об-

---

1) „Журналы экстр. саратовскаго губернск. земск. собран. 6—12 іюня 1881 года", стр. 19.

сужденіи въ земскихъ собраніяхъ предложенныхъ циркуляромъ гр. Лорисъ-Меликова вопросовъ, возникли весьма оживленныя и продолжительныя пренія, нерѣдко принимавшія даже страстный характеръ; въ нихъ сказались всѣ почти существующія въ нашемъ обществѣ направленія. По справедливому замѣчанію Ѳ. Ѳ. Ворононова, вопросу о преобразованію учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ „откликнулось много различныхъ инстинктовъ, отъ самыхъ почтенныхъ и симпатичныхъ, до тѣхъ, въ которыхъ сказываются остатки стараго крѣпостничества. Мы еще разъ увидѣли выраженія послѣдняго рода инстинктовъ, только въ новомъ образѣ, или, иначе сказать, въ новой оберткѣ" [1]). При крайнемъ разнообразіи мнѣній, часто непримиримыхъ, земскимъ собраніямъ трудно, иногда невозможно было придти къ какимъ-либо опредѣленнымъ заключеніямъ. Проекты, выработанные управами и коммиссіями, встрѣчая сочувствіе и энергическую поддержку одной части гласныхъ, вызывали рѣшительную оппозицію со стороны другихъ; тѣ или другія рѣшенія принимались большинствомъ, настолько незначительнымъ, что случайное измѣненіе въ составѣ собранія влекло за собою перерѣшеніе вопроса, въ смыслѣ, противоположномъ первоначальному рѣшенію. Такъ случилось, напр., въ казанскомъ губернскомъ собраніи. Предложеніе коммиссіи о замѣнѣ крестьянской волости волостью всесословною было здѣсь баллотировано два раза, и результаты получились совершенно противоположные: сперва собраніе, большинствомъ 15 голосовъ противъ 14, безусловно высказалось за предложеніе; затѣмъ, когда, по желанію нѣсколькихъ гласныхъ, вопросъ былъ подвергнутъ вторичному баллотированію, предложеніе было отвергнуто опять большинствомъ одного голоса—16 противъ 15 [2]). То же самое произошло и въ московскомъ губернскомъ собраніи. Въ первомъ засѣданіи, посвященномъ докладу коммиссіи, собраніе, значительнымъ большинствомъ (почти $^2/_3$), высказалось за упраздненіе нынѣшней крестьянской волости и замѣну ея волостью „земской" или „всесословной". Приступивъ затѣмъ къ разсмотрѣнію организаціи этой послѣдней, собраніе, опять значительнымъ большинствомъ, не признало за проектируемой во-

---

[1]) *Земство* 1882, № 14.
[2]) То-же, № 7.

лостью характера хозяйственно-административнаго и высказалось противъ предоставленія ей права собраній, выбора должностныхъ лицъ и обложенія на волостныя надобности. Отклонивъ оба типа самоуправляющейся волости, — крестьянской и всесословной, — собраніе, повидимому, должно было склониться на сторону предлагавшейся коммиссіею административной единицы, находящейся подъ управленіемъ избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ „земскаго волостнаго старшины“; но и эта форма не встрѣтила сочувствія: при разсмотрѣніи проекта по статьямъ, вновь возникло предложеніе о сохраненіи крестьянской волости съ ея нынѣшнимъ устройствомъ, и на этотъ разъ въ пользу его подало голоса большинство собранія, отказавшись, вмѣстѣ съ тѣмъ, отъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія проекта. На этой почвѣ сошлись и сторонники нынѣшняго строя крестьянского самоуправленія, вотировавшіе за его неприкосновенность при первомъ голосованіи, и тѣ его противники, которые стремились къ осуществленію всесословной самоуправляющейся волости. Точка зрѣнія послѣднихъ была, очевидно, такая: если невозможно коренное преобразованіе мѣстнаго управленія въ смыслѣ созданія общихъ для всѣхъ сословій учрежденій на началахъ широкаго самоуправленія, то не слѣдуетъ подвергать безцѣльной ломкѣ то, что есть добраго въ нынѣшнемъ устройствѣ. Если всесословная волость признается почему-либо невозможной или нежелательной, пусть, до времени, сохраняется хотя волость крестьянская, какъ зародышъ будущаго самоуправленія всего мѣстнаго населенія. Таковъ смыслъ постановленія московскаго губернскаго собранія. Немногочисленные гласные, принимавшіе участіе въ его засѣданіяхъ, разбились на три равносильныя группы, несогласныя между собою въ основныхъ воззрѣніяхъ, и за невозможностью провести мнѣніе тѣхъ группъ, которыя стояли за переустройство мѣстнаго управленія на новыхъ началахъ, имъ оставался одинъ выходъ, къ которому они и прибѣгли,—подать голосъ за сохраненіе status quo.

Вопросъ о всесословной волости, вызвавшій разногласіе въ московскомъ и казанскомъ собраніяхъ, раздѣлилъ на непримиримыя партіи и рязанское губернское собраніе. Здѣсь страстность преній достигла высшей степени; вопросъ, будучи разъ рѣшенъ, возбуждался неоднократно вновь, произнесено было множество рѣчей, дошло даже до того, что противники всесо-

словной волости или „мелкой земской единицы“, какъ здѣсь ее называютъ, не погнушались направить противъ ея сторонниковъ оружіе, доселѣ не употреблявшееся въ земскихъ дебатахъ—инсинуаціи самаго недвусмысленнаго свойства. Послѣ долгихъ преній, большинство рязанскаго собранія (26 противъ 16) высказалось противъ мелкой земской единицы и, оставивъ безъ разсмотрѣнія остальную часть доклада коммиссіи, избрало новую коммиссію для составленія особаго доклада „по этому предмету“ (въ слѣдующей сессіи возникли пренія о томъ, каковы предѣлы „этого предмета“). Наконецъ, въ очередномъ собраніи, по составленіи отвѣтовъ на министерскіе вопросы, собраніе, большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ 2, признало свою несостоятельность въ разрѣшеніи вопроса о переустройствѣ мѣстныхъ учрежденій. Оно приняло слѣдующую резолюцію: „Собраніе, высказываясь за упраздненіе присутствій по крестьянскимъ дѣламъ и отвергнувъ предложенныя основанія для замѣны этихъ учрежденій, считаетъ необходимымъ разрѣшеніе вопроса о томъ, чѣмъ должны быть замѣнены эти учрежденія, оставить до того времени, когда будутъ выработаны основныя начала реформъ, предпринятыхъ правительствомъ“ [1]). Точно также не высказало своего взгляда и самарское губернское собраніе. Принявъ, большинствомъ 16 голосовъ противъ 10, замѣну крестьянской волости всесословной и тѣмъ отвергнувъ основное положеніе проекта коммиссіи, оно признало безполезнымъ дальнѣйшее обсужденіе послѣдняго [2]). Иначе, впрочемъ, и не могло быть. Разъ отвергнуто основное положеніе, на которомъ построенъ тотъ или другой цѣльный проектъ, этотъ послѣдній падаетъ цѣликомъ и является необходимость замѣнить его новымъ. Но новыхъ проектовъ представлено не было и собраніямъ оставался одинъ выходъ,—тотъ, къ которому прибѣгли рязанское и самарское земства. Иначе поступило московское губернское собраніе. Чтобы не оставить безъ отвѣта запросъ правительства, оно, въ полномъ составѣ, обратилось въ коммиссію и наскоро составило проектъ примирительнаго характера, не отличающійся опредѣленностью. Не посчастливилось выработанному коммиссіей проекту и въ симбирскомъ

1) Журн. ряз. губ. з. собр. XVII очер. созыва, стр. 280.
2) Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 120.

губернскомъ собраніи. Здѣсь, большинствомъ 16 голосовъ противъ 8, постановлено: проектъ „общей коммиссіи“ отклонить и остаться при существующемъ порядкѣ въ улучшенномъ видѣ. 16 гласныхъ, постановившіе такое рѣшеніе, составляютъ всего $^1/_4$ общаго числа членовъ симбирскаго губернскаго собранія (63); между тѣмъ изъ восьми уѣздныхъ собраній губерніи три—ардатовское, сенгилеевское и симбирское высказались за необходимость кореннаго преобразованія.

Полтавское губернское собраніе, послѣ долгихъ преній, постановило „представить правительству то, что выработано собраніемъ по вопросамъ объ измѣненіяхъ въ устройствѣ крестьянскихъ мѣстныхъ учрежденій, предложенныхъ министерствомъ, и притомъ ходатайствовать о разрѣшеніи экстреннаго собранія по этому предмету, съ тѣмъ, чтобы, для постановленія рѣшеній въ этомъ съѣздѣ, предоставлено было собранію не стѣсняться опредѣленнымъ числомъ гласныхъ“ [1]). Бессарабское, въ очередной сессіи 1881 г., отложило разсмотрѣніе вопроса потому, что не было получено заключеній отъ нѣсколькихъ уѣздныхъ собраній [2]). Тверское губернское собраніе тоже не довело до конца своей работы, но по другимъ причинамъ. Коммиссія, имъ избранная, горячо принялась за дѣло; направленіе, ею принятое, было одобрено собраніемъ, но затѣмъ работы ея должны были прекратиться. Въ первое же, по закрытіи чрезвычайной сессіи собранія, засѣданіе коммиссіи, ей было предъявлено отношеніе губернатора, въ которомъ сообщалось, что министръ внутреннихъ дѣлъ (гр. Игнатьевъ) считаетъ направленіе работъ коммиссіи, въ смыслѣ широкаго развитія самоуправленія, выходящимъ изъ предѣловъ земскаго обсужденія и требуетъ, чтобы она въ дальнѣйшихъ работахъ своихъ не выходила изъ предѣловъ правъ земства. Признавъ въ самомъ началѣ своихъ занятій необходимость общаго преобразованія всего мѣстнаго управленія, что признано уже и самимъ правительствомъ, коммиссія не нашла возможнымъ измѣнить направленія своихъ работъ, съузивъ рамки вопросовъ, подлежащихъ

---

1) Журналы чрезв. полтавскаго губ. зем. собр., засѣданіе 15 и 16 декабря 1881 г., стр. 19.

2) „Вѣстникъ Бессарабскаго Земства“ 1882 г., № 1 и 2. Журн. засѣд. собр., стр. 245.

ея обсужденію, и предложила собранію, не приступая къ выработкѣ общаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, представить на усмотрѣніе правительства заключенія уѣздныхъ земствъ и работы коммиссіи губернскаго земства, дѣйствія же послѣдней считать затѣмъ законченными. „Участіе земства въ предварительной разработкѣ предстоящаго преобразованія, — говоритъ коммиссія,—могло бы вообще выразиться только въ двухъ формахъ— въ формѣ отдѣльныхъ сужденій и пожеланій по тому или другому вопросу и въ формѣ составленія цѣлостнаго, связнаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, въ которомъ выразилось бы мнѣніе губернскаго земства, какъ представительнаго учрежденія цѣлой губерніи. Въ первой формѣ тверское земство уже въ извѣстной мѣрѣ свое участіе выразило. Оно располагаетъ уже многочисленными и разнообразными мнѣніями уѣздныхъ земствъ, а равно и многими постановленіями коммиссіи, частными проектами и отдѣльными мнѣніями, представленными ея членами. Что же касается выработки общаго проекта, то на такой проектъ невозможно было бы смотрѣть какъ на сборникъ отдѣльныхъ постановленій; постановленія эти, напротивъ того, находились бы въ органической и неразрывной связи, какъ обоснованныя на извѣстныхъ, принятыхъ собраніемъ, общихъ началахъ. Непринятіе того или другаго отдѣльнаго постановленія проекта или существенное его измѣненіе могли бы совершенно исказить мысль, положенную собраніемъ въ основаніе проекта преобразованія мѣстнаго управленія, а принятіе проекта въ такомъ искаженномъ видѣ—привести къ результатамъ, находящимся въ прямомъ противорѣчіи съ тѣми, которыхъ стремилось бы достигнуть собраніе. Въ виду этого, выработка такого проекта въ томъ только случаѣ представлялась бы для земства возможною, когда она могла бы найти, при окончательномъ разсмотрѣніи проекта, истолкователей и защитниковъ тѣхъ общихъ началъ, на которыхъ тверское земство основывало свои работы,—началъ развитія общественной самодѣятельности и мѣстнаго самоуправленія". Собраніе приняло предложеніе коммиссіи [1]).

---

[1]) Протоколы засѣданій тверскаго очереднаго губ. з. собр. 2 декабря 1881 г., стр. 25. Въ приложен.: Заключ. губ. з. собранія по вопросу о преобраз. крест. учрежденій.

Не представило своего заключенія, кажется, и саратовское собраніе. Въ экстренной сессіи, бывшей въ іюнѣ 1881 г., собранію былъ представленъ докладъ, который оно передало на разсмотрѣніе особой коммиссіи; но и трудъ этой послѣдней остался незаслушаннымъ, за неприбытіемъ въ слѣдующія засѣданія законнаго числа гласныхъ. Затѣмъ въ очередную сессію 1881 г. управою былъ представленъ „дополнительный докладъ объ измѣненіи въ устройствѣ мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій" [1]), но состоялось ли по этому докладу постановленіе собранія, изъ журналовъ декабрьской сессіи 1881 г. не видно. Сессія эта закрылась ранѣе окончанія своихъ занятій, вслѣдствіе разъѣзда гласныхъ.

На ряду съ тѣмъ фактомъ, что нѣкоторыя губернскія собранія совсѣмъ не представили своихъ заключеній, слѣдуетъ замѣтить, что и тѣ мнѣнія, которыя высказаны губернскими собраніями, далеко не могутъ считаться выраженіемъ мнѣній всего земства губерніи, такъ какъ въ нѣкоторыхъ собраніяхъ оставлены даже безъ разсмотрѣнія нѣкоторыя весьма существенныя соображенія уѣздныхъ земствъ. Такъ, коммиссія вятскаго губернскаго собранія, а съ нею и губернское собраніе, прошли молчаніемъ предположеніе уржумскаго земства о преобразованіи крестьянскаго управленія во всесословное, поставленное, въ качествѣ мелкой земской единицы, подъ контроль уѣздныхъ земскихъ собраній. Притомъ, число принимавшихъ участіе въ разрѣшеніи вопроса гласныхъ во всѣхъ собраніяхъ было весьма незначительно, рѣдко доходя до половины, такъ что абсолютное большинство наличныхъ гласныхъ составляло лишь небольшую часть полнаго состава собранія [2]). Въ тамбовскомъ собраніи, которое состоитъ изъ 100

---

[1]) Доклады саратовской губ. з. управы очередному губ. з. собранію 1881 г., стр. 70.

[2]) Вотъ любопытныя свѣдѣнія о числѣ гласныхъ, принимавшихъ участіе въ рѣшеніи вопроса о крестьянскихъ учрежденіяхъ, по нѣкоторымъ собраніямъ:

Бессарабское..	24 изъ 53	Нижегородское.	30 изъ 71	Самарское....	26 изъ 68
Вятское.......	21 „ 35	Новгородское..	32 „ 58	Саратовское..	32 „ 89
Вологодское...	15 „ 36	Орловское.....	30 „ 87	Тамбовское...	43 „ 100
Воронежское ..	37 „ 89	Петербургское.	33 „ 62	Тверское.....	35 „ 86
Екатеринослав.	22 „ 61	Полтавское....	34 „ 100	Таврическое..	20 „ 33
Казанское.....	31 „ 51	Псковское.....	27 „ 42	Херсонское...	32 „ 78
Московское ...	32 „ 93	Рязанское.	42 и 47 „ 85		

гласныхъ, наличные 43 гласныхъ раздѣлились такъ: на сторонѣ большинства оказалось 24 голоса, на сторонѣ меньшинства—18. Собраніе вполнѣ разумно постановило препроводить министру оба мнѣнія, очевидно, не рѣшившись выдавать мнѣнія „большинства" за мнѣнія земскаго собранія [1]). Въ Казани, какъ мы видѣли, перевѣсъ давалъ всего одинъ голосъ.

При такихъ условіяхъ придавать рѣшающее значеніе мнѣніямъ губернскихъ собраній не представляется никакого основанія. Изученія заслуживаютъ не эти постановленія, а тѣ проекты, которые были выработаны управами и коммиссіями, и сужденія, высказывавшіяся въ собраніяхъ. Этими докладами и сужденіями мы и будемъ пользоваться въ дальнѣйшемъ изложеніи.

II.

Вопросъ о порядкѣ разсмотрѣній земскихъ проектовъ. „Свѣдущіе люди".

Разсматривая земскіе труды по вопросу о преобразованіи мѣстнаго управленія, къ нимъ слѣдуетъ относиться такъ, какъ относятся сами земства: на нихъ надо смотрѣть, какъ на работы подготовительныя, какъ на общіе очерки, нуждающіеся въ дальнѣйшей обработкѣ. Такимъ именно образомъ смотритъ на нихъ новгородская губернская управа. „Всѣ разсужденія и проекты земскихъ собраній,—говоритъ она,—очевидно, имѣютъ лишь характеръ подготовительной работы для того учрежденія, которому будетъ поручена окончательная разработка этого важнаго вопроса". При тѣхъ условіяхъ, при которыхъ составлялись всѣ эти работы, поневолѣ должно было возникнуть опасеніе, что отзывы отдѣльныхъ земствъ, данные наскоро, по разнообразнымъ программамъ, могутъ послужить не къ выясненію вопроса, а напротивъ—къ невѣрному представленію о дѣйствительныхъ желаніяхъ страны. Вотъ почему многія земства, представляя правительству свои соображенія, признали необходимымъ высказаться

Въ среднемъ выводѣ по 20 губерніямъ, участвовали всего $43,_7\%$ (603 изъ 1377) установленнаго закономъ числа губернскихъ гласныхъ.

[1]) Журн. очер. тамбовскаго губ. з. собр. декабр. сессіи 1881 г., стр. 418.

и относительно тѣхъ способовъ окончательнаго разрѣшенія вопроса, которыми, по возможности, обезпечивался бы благопріятный исходъ дѣла, затрогивающаго самые жизненные интересы. По мнѣнію новгородской губернской земской управы, „масса разнообразныхъ земскихъ проектовъ, наполненныхъ деталями, можетъ только затруднить уясненіе общихъ началъ, принятыхъ земствомъ. При окончательной разработкѣ вопроса невозможно опредѣлить, какой именно проектъ наиболѣе соотвѣтствуетъ желаніямъ и взглядамъ большинства населенія. Для этого невозможно ограничиться счетомъ земскихъ собраній, подавшихъ голосъ за тотъ или другой проектъ, коль скоро проекты эти касаются массы подробностей и, слѣдовательно, отличаются безконечнымъ разнообразіемъ. Невозможно также думать, чтобы правительство отдало предпочтеніе тѣмъ проектамъ, которые наиболѣе будутъ соотвѣтствовать вкусамъ лицъ, которымъ будетъ поручено разсмотрѣніе этихъ проектовъ“. Управа съ своей стороны признаетъ нужнымъ, чтобы къ участію въ разсмотрѣніи проектовъ были приглашены мѣстные земскіе дѣятели, и чтобы печати была предоставлена возможно бо̀льшая свобода для всесторонняго обсужденія этого вопроса, такъ какъ только такимъ путемъ всѣ вопросы получатъ надлежащее освѣщеніе [1]). Тоже пожеланіе высказывается и многими земскими собраніями. Такъ, по мнѣнію псковскаго губернскаго собранія, „важное значеніе реформы, вносящей коренныя измѣненія въ строй всего уѣзда, требуетъ особой осмотрительности и содѣйствія со стороны учрежденій и лицъ, близко стоящихъ къ дѣлу, извѣдавшихъ на себѣ всѣ неудобства существующихъ порядковъ и могущихъ изъ житейскаго опыта дать полезныя указанія“ [2]). Курское губернское собраніе, съ своей стороны, постановило: „обратить вниманіе г. министра внутреннихъ дѣлъ, что, по мнѣнію собранія, вслѣдствіе тѣсной связи крестьянскаго самоуправленія и земскаго, самая плодородность реформы крестьянскихъ учрежденій зависитъ отъ соотвѣтствующей реформы земскихъ учрежденій, и просить, чтобы при всѣхъ преобразованіяхъ по земскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ г. министръ не обо-

1) „Докладъ очередному собранію 1881 г.“.

2) Доклады псковской губ. зем. управы и постановленія губ. зем. собр. въ XVII очер. съѣздѣ“, стр. 130.

шелъ приглашеніемъ назначенныхъ губернскимъ собраніемъ лицъ, для совмѣстнаго обсужденія подлежащихъ вопросовъ, какъ это имѣло мѣсто при обсужденіи реформы 19 февраля 1861 г. и Судебныхъ Уставовъ 20 ноября 1864 г.—этихъ важнѣйшихъ законоположеній въ Бозѣ почившаго Вѣнценосца“ [1]). Бессарабское губернское собраніе, не успѣвшее разсмотрѣть вопросъ въ январской сессіи 1881 года, за неполученіемъ отзывовъ отъ нѣскольких уѣздныхъ собраній, постановило: „въ виду тѣхъ особенностей, которыя представляются въ Бессарабіи, гдѣ крестьянскихъ сословій никогда не было, гдѣ имѣются резешскія имѣнія, колоніи, и гдѣ часть губерніи, присоединенная по Берлинскому трактату, пользуется особыми учрежденіями; и въ виду того, что заключеніе губернскаго собранія можетъ запоздать,—поручить управѣ представить министру внутреннихъ дѣлъ представленный ею собранію докладъ и просить о томъ, чтобы при разсмотрѣніи этого вопроса въ коммиссіи, учрежденной подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова, участвовали бы и представители бессарабскаго земства“ [2]).

Послѣдовавшее въ концѣ 1881 г. учрежденіе „Особой коммиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“, въ составъ которой должны быть приглашены „мѣстные свѣдующіе люди“, вызвало въ земскихъ собраніяхъ обсужденіе вопроса о порядкѣ вызова этихъ лицъ. Тотъ способъ ихъ приглашенія, который былъ примѣненъ два раза въ теченіи 1881 года, по мнѣнію многихъ земскихъ дѣятелей, оказался не достигающимъ цѣли. Такъ Харьковское губернское собраніе, „относясь съ чувствомъ признательности къ желанію правительства узнавать мнѣнія общества посредствомъ свѣдущихъ людей, призываемыхъ къ участію въ разработкѣ различныхъ вопросовъ, предлагаемыхъ на ихъ обсужденіе, въ виду доставленія обществу возможности содѣйствовать правительству въ стремленіи его ознакомиться съ потребностями населенія, поручило губернской управѣ ходатайствовать объ установленіи, взамѣнъ существующаго порядка выбора свѣдущихъ людей, такихъ основаній для выбора ихъ, которыя обезпечивали бы возможность видѣть въ свѣдущихъ людяхъ

---

1) *Земскій Ежегодникъ Курской губ.* за 1881 г., стр. 11.

2) *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., №№ 1—2, отд. III. стр. 246.

дѣйствительныхъ представителей общества“ [1]). Лучшимъ способомъ для достиженія этой цѣли, по мнѣнію многихъ земскихъ собраній, представляется предоставленіе выбора „свѣдущихъ людей“ самимъ собраніямъ. „Вызываемыя лица, — по мнѣнію смоленскаго губернскаго собранія,—только въ томъ случаѣ могутъ выражать мнѣнія земства, когда они имъ на то уполномочены. Земство очень хорошо знаетъ, кто изъ его членовъ лучше знакомъ съ тѣмъ или другимъ изъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ данное время, а при разнообразіи предметовъ вѣдѣнія земства ни отъ одного изъ гласныхъ нельзя требовать равнаго знакомства со всѣми обсуждаемыми вопросами, и самый вліятельный, излюбленный въ земствѣ гласный можетъ быть мало знакомъ съ нѣкоторыми изъ обсуждаемыхъ предметовъ, такъ что для одного предмета земство можетъ указать однихъ уполномоченныхъ, а для другаго предмета—другихъ лицъ“. „Только несоблюденіемъ этого правила,—говоритъ коммиссія смоленскаго земства,—можно объяснить неудачу въ совѣщаніяхъ земскихъ „свѣдущихъ людей по питейному вопросу“. Къ этому смоленское собраніе„ признало необходимымъ присовокупить, что въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство признаетъ нужнымъ вызвать уполномоченныхъ земства для выслушанія мнѣній, желаній и практическихъ указаній по тому или другому предмету, было бы не только полезно, но и справедливо, чтобы ни одна губернія не была устраняема отъ участія въ этомъ совѣщаніи, въ виду того, что интересы каждой изъ нихъ могутъ быть затронуты и нарушены тѣмъ или другимъ способомъ рѣшенія каждаго вопроса, по незнанію мѣстныхъ особенностей той или другой губерніи. Необходимость такого заявленія собранія оправдывается тѣмъ обстоятельствомъ, что при обсуждавшихся въ 1881 году съ участіемъ земства трехъ вопросахъ—выкупномъ, питейномъ и переселенческомъ—не было ни одного члена отъ смоленскаго земства, и вопросы эти рѣшались безъ принятія въ соображеніе мѣстныхъ обстоятельствъ нашего земства, хотя эти три вопроса для Смоленской губерніи важнѣе, чѣмъ для многихъ другихъ губерній“. Владимірское губернское собраніе тоже высказало мысль, что

1) Журналы XVII очер. харьковскаго губ. з. собр., стр. 424.

„лица, избранныя земскими собраніями, вѣрнѣе могутъ выяснить нужды и потребности населенія всѣхъ разнородныхъ мѣстностей“.

Ходатайства земскихъ собраній о предоставленіи имъ самимъ избирать „свѣдующихъ людей“ долгое время подвергались глумленію въ печати. *Русь*, *Новое Время*, *Московскія Вѣдомости* набрасывались на нихъ съ ожесточеніемъ. Но въ послѣдствіи *Московскія Вѣдомости*, повидимому, перемѣнили свой взглядъ на выборное начало и высказались въ пользу его, по крайней мѣрѣ въ примѣненіи къ представительству частныхъ интересовъ. Въ передовой статьѣ № 308 за 1882 г., говоря о мнѣніяхъ, высказанныхъ въ засѣданіи московскаго биржевого комитета по вопросу о кавказскомъ транзитѣ, газета г. Каткова указываетъ на несостоятельность организаціи созываемыхъ въ Петербургъ такъ-называемыхъ „свѣдущихъ людей“,—и добавляетъ:

„Не затѣмъ, конечно, созываются эти совѣщанія, чтобы выслушать мнѣнія чьи попало, людей, взятыхъ откуда вздумалось, а чтобы спросить разные прикосновенные къ обсуждаемымъ вопросамъ интересы. Отзывы этихъ интересовъ не представляютъ собой ничего формально-обязательнаго, и потому не можетъ быть никакихъ побужденій добиваться, чтобы мнѣнія созванныхъ представителей разныхъ интересовъ группировались такъ, а не иначе, клонились въ ту, а не въ другую сторону. Въ такихъ, созываемыхъ правительствомъ, совѣщаніяхъ нужно слышать правду, всю правду, и ничего кромѣ правды, именно о томъ, что желательно и чего не желательно съ точки зрѣнія даннаго интереса. Но правду, во всей ея силѣ и объемѣ, можетъ высказать о себѣ только самъ данный интересъ, взятый живьёмъ, а никакъ не представитель его, который можетъ быть ему чуждъ, или у котораго могутъ быть другіе, болѣе для него вѣскіе, интересы. Если желательно знать дѣйствительное отношеніе даннаго интереса къ дѣлу, надобно предоставить ему самому отрядить отъ себя тѣхъ людей, которыхъ считаетъ наиболѣе способными отстаивать его. Иначе можетъ случиться, пожалуй, что, наприм., голоса гг. Ананова и Алексѣева, разошедшихся съ единогласнымъ мнѣніемъ всей промышленности обширнаго Московскаго района о нашихъ торговыхъ сношеніяхъ съ Персіей и Среднею Азіей, пойдутъ въ петербургскомъ совѣщаніи именно за голоса того интереса, который вовсе не будетъ говорить ихъ рѣчами. У насъ,—заклю-

чаетъ газета,—много толкуютъ о выборномъ налалѣ, суютъ его куда ни попало, куда вовсе не слѣдуетъ, требуютъ самаго широкаго примѣненія выборовъ, какъ основы вожделѣнныхъ „правовыхъ“ порядковъ; но тамъ, гдѣ это начало дѣйствительно имѣетъ смыслъ, тамъ его обѣгаютъ“.

Одинъ изъ членовъ бывшихъ въ 1881 г. „совѣщаній“, Д. Ѳ. Самаринъ, въ помѣщенной въ газетѣ „Русь“ статьѣ „Два слова о совѣщаніяхъ съ участіемъ свѣдущихъ людей“ пытается построить теорію этого института. Авторъ статьи различаетъ *заинтересованныхъ* въ дѣлѣ лицъ отъ „тѣхъ земскихъ людей, которымъ, подъ именемъ *свѣдущихъ* людей, передаются на обсужденіе государственные вопросы“.

„Совѣщанія,—говоритъ онъ,—могутъ быть учреждаемы, смотря по существу разсматриваемаго дѣла, съ тѣми или другими лицами; но очевидно, что совѣщанія съ участіемъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ лицъ должны имѣть другой характеръ, чѣмъ совѣщанія свѣдущихъ людей. Отъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ лицъ вовсе не требуется, чтобъ они обсуждали вопросъ съ государственной точки зрѣнія, а нужно, чтобъ они разсматривали его съ точки зрѣнія своихъ интересовъ; наоборотъ, отъ свѣдущихъ людей требуется, чтобъ они отрѣшились отъ точки зрѣнія своихъ интересовъ (личныхъ, сословныхъ или тѣхъ корпорацій, къ которымъ они принадлежатъ) и стали на точку зрѣнія общей государственной пользы“.

При обсужденіи вопроса несложнаго, но затрогивающаго одинъ или нѣсколько различныхъ, не рѣдко даже противоположныхъ интересовъ, желательна передача такого вопроса на разсмотрѣніе представителей всѣхъ этихъ интересовъ (корпорацій, компаній, комитетовъ, и т. п., а если таковыхъ нѣтъ, то съѣздовъ) и затѣмъ приглашеніе на совѣщаніе представителей означенныхъ корпорацій или съѣздовъ.

„Являясь на совѣщаніе въ качествѣ адвокатовъ извѣстныхъ интересовъ, въ качествѣ уполномоченныхъ отъ корпорацій или съѣздовъ, они, очевидно, должны быть назначаемы не иначе, какъ по ихъ выбору—это должно быть правиломъ; назначеніе отъ правительства можетъ быть допущено только какъ исключеніе, если выборъ, по той или другой причинѣ, не можетъ быть произведенъ“.

Задача такихъ совѣщаній заключается въ выясненіи вопроса, съ точки зрѣнія отдѣльныхъ интересовъ, лицамъ, назначеннымъ для этого отъ правительства и присутствіе коихъ, поэтому, на подобныхъ совѣщаніяхъ необходимо. Проектъ рѣшенія вопроса, обсуждающагося на совѣщаніи, долженъ исходить отъ министерства, а не отъ заинтересованныхъ лицъ, „такъ какъ рѣшеніе можетъ быть постановляемо только съ общегосударственной точки зрѣнія"; но желательно, чтобы, предварительно внесенія въ государственный совѣтъ, проекты были сообщены представителямъ отдѣльныхъ интересовъ, съ предоставленіемъ послѣднимъ права заявлять свое согласіе или подавать особыя мнѣнія. „Понятно, что въ такого рода совѣщаніяхъ не имѣетъ ровно никакого значенія число лицъ, представляющихъ тотъ или другой интересъ, и нѣтъ поэтому никакой надобности соразмѣрять число лицъ съ относительною важностію того или другого интереса".

Совершенно иную постановку должны получить совѣщанія „свѣдующихъ людей".

„Вслѣдствіе того, что члены такихъ совѣщаній вовсе не должны быть представителями или адвокатами того или другого интереса, а должны, наоборотъ, обсуждать вопросъ съ общей земско-государственной точки зрѣнія, не требуется, какъ непремѣнное условіе, чтобъ они были назначаемы не иначе, какъ по выбору. Если отрѣшиться отъ понятія о представительствѣ и держаться стариннаго нашего понятія о *лучшихъ* и *свѣдущихъ* людяхъ, то очевидно, что въ принципѣ можетъ быть допущено приглашеніе лицъ въ члены такихъ совѣщаній какъ по выбору, такъ и по назначенію отъ правительства. Весь вопросъ сводится къ тому, какимъ путемъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можно вѣрнѣе найти *лучшихъ* и *свѣдущихъ* людей. Если въ учрежденіяхъ или собраніяхъ, производящихъ выборы, дѣйствительно отражаются всѣ слои общественные, если они не носятъ на себѣ отпечатка какой-либо исключительности, то выборъ лицъ учрежденіями или собраніями представляетъ, вообще говоря, болѣе гарантій въ томъ, что въ совѣщаніе попадутъ лучшіе люди. Однако, такой выборъ отнюдь не долженъ имѣть значенія полномочія, а только указанія лицъ, удовлетворяющихъ требуемымъ условіямъ. Но если, вслѣдствіе неудовлетворительной организаціи

учрежденій, производящихъ выборы, или вслѣдствіе какихъ-либо временныхъ или мѣстныхъ условій, нельзя разсчитывать на то, чтобы путемъ выбора дѣйствительно были указаны лучшіе люди, то есть полное основаніе прибѣгнуть къ приглашенію лицъ по выбору самого правительства. Нѣтъ, поэтому, никакой причины чуждаться системы выбора, но нѣтъ также никакой надобности возводить эту систему въ непремѣнное правило и самому правительству связывать себѣ руки и лишать себя права приглашать въ члены совѣщанія такихъ лицъ, участіе которыхъ можетъ быть полезно и которыя по той или по другой причинѣ могутъ весьма часто оставаться невыбранными. Не всегда же большинство голосовъ бываетъ гарантіею правильности выбора или рѣшенія; нерѣдко правда бываетъ на сторонѣ меньшинства".

Разсматривая, далѣе, организацію совѣщаній „свѣдущихъ людей", г. Самаринъ находитъ, что участіе въ этихъ совѣщаніяхъ членовъ отъ правительства „не составляетъ непремѣннаго и необходимаго условія, такъ какъ сами свѣдущіе люди должны разсматривать вопросъ съ государственной точки зрѣнія". Проектъ рѣшенія обсуждаемаго вопроса долженъ быть составленъ совѣщаніемъ, которое, для этого, „должно подвергать голосованію мнѣнія отдѣльныхъ членовъ; этимъ обычнымъ для всѣхъ совѣщательныхъ коммиссій пріемомъ вырабатывается столько проектовъ рѣшенія, сколько мнѣній окончательно складывается въ совѣщаніи. Такъ какъ ни одинъ изъ этихъ проектовъ не имѣетъ обязательной силы, то понятно, что всѣ они должны быть представляемы въ министерство, которое лишь принимаетъ одинъ изъ представляемыхъ проектовъ, либо отвергаетъ ихъ всѣ и составляетъ свой собственный проектъ; но во всякомъ случаѣ всѣ проекты, выработанные въ совѣщаніи, должны быть вносимы въ государственный совѣтъ..". Вмѣстѣ съ тѣмъ г. Самаринъ высказываетъ желаніе, чтобы „свѣдущіе люди" были допускаемы къ участію въ засѣданіяхъ не только департаментовъ, но и общаго собранія государственнаго совѣта.

Различіе, дѣлаемое г. Самаринымъ между представителями интересовъ и „земскими свѣдущими людьми", приглашаемыми для обсужденія общегосударственныхъ вопросовъ, притомъ съ „земско-государственной" точки зрѣнія, весьма существенно. Признавая вполнѣ справедливость такого раздѣленія, мы, однако, не можемъ

раздѣлять основнаго взгляда г. Самарина на роль и значеніе „свѣдущихъ людей“. Задача этихъ послѣднихъ можетъ быть двоякая: или правительство можетъ требовать свѣдѣній отъ людей, близко стоящихъ къ извѣстному дѣлу, обладающихъ извѣстными познаніями и опытностью, или же оно можетъ обратиться къ нимъ въ качествѣ мѣстныхъ жителей, знакомыхъ не только съ мѣстными потребностями и условіями, но и съ воззрѣніями и желаніями мѣстнаго населенія, и могущихъ сообщить центральной власти такія свѣдѣнія, которыхъ инымъ путемъ она получить не можетъ. Если имѣть въ виду только первую задачу, то при приглашеніи свѣдущихъ людей, какъ экспертовъ, въ тѣсномъ смыслѣ слова, выборное начало можетъ не имѣть мѣста: правительству самому, пожалуй, легче, нежели мѣстнымъ избирательнымъ собраніямъ, найти людей, обладающихъ опытностью и знаніями въ той или другой сферѣ. Но такіе свѣдущіе люди или эксперты должны ограничиваться дачей отвѣтовъ на поставленные имъ вопросы. Другое дѣло—лица, приглашаемыя для обсужденія вопроса съ „земско-государственной“ точки зрѣнія. Отъ этихъ людей нельзя требовать спеціальныхъ знаній,—отъ нихъ можетъ требоваться только знакомство съ нуждами и воззрѣніями населенія,—и, говоря о нихъ, трудно, подобно г. Самарину, „отрѣшиться отъ понятія о представительствѣ“, тѣмъ болѣе, что и держась, какъ онъ рекомендуетъ, „стариннаго нашего понятія о *лучшихъ* и *свѣдущихъ* людяхъ“, нельзя все-таки не придти къ понятію о представительствѣ. Въ Московскомъ государствѣ, какъ извѣстно, правительство не разъ призывало на совѣтъ земскихъ людей, но призывъ этотъ имѣлъ разныя цѣли и разныя формы. Бывали призывы собственно „свѣдущихъ“ людей—для всесторонняго выясненія того или другого вопроса законодательства и управленія. Такъ въ 1660 году было совѣщаніе бояръ съ московскими гостями, торговцами гостиной и суконной сотенъ, съ сотенными черныхъ слободъ и сотенъ и со всѣми торговыми и тяглыми людьми московскими—о причинахъ дороговизны въ Москвѣ хлѣба и съѣстныхъ припасовъ; въ 1672 г. гости и торговцы русскіе приглашены были въ Посольскій приказъ для дачи своего заключенія о томъ, не причиняетъ ли имъ подрыва торговый договоръ, заключенный въ 1667 г. московскимъ правительствомъ съ армянскими купцами о торговлѣ послѣднихъ въ Россіи различными персидскими това-

рами; 23 февраля 1676 г. происходило совѣщаніе кн. М. Ю. Долгорукова и другихъ бояръ съ гостями касательно нѣкоторыхъ вопросовъ о торговлѣ съ Персіею шелкомъ-сырцомъ и касательно просьбы голландскихъ купцовъ о дозволеніи имъ вести черезъ московскія владѣнія транзитную торговлю съ Персіею тѣми же продуктами, и т. д. „Это,—говоритъ г. Загоскинъ,—просто временныя правительственныя коммиссіи, составленныя изъ думныхъ людей, подъ предсѣдательствомъ одного изъ бояръ, съ привлеченіемъ къ участію въ нихъ спеціалистовъ по роду занятій или службы, свѣдущихъ людей, экспертовъ“ [1]). Но, наряду съ такого рода совѣщаніями, „съ участіемъ заинтересованныхъ въ этомъ дѣлѣ лицъ“, происходили и другія совѣщанія, имѣвшія совершенно иное значеніе, гдѣ земскіе люди созывались именно для обсужденія вопросовъ съ точки зрѣнія не частныхъ, отдѣльныхъ интересовъ, а съ „земско-государственной“, и существеннѣйшимъ признакомъ такихъ совѣщаній является, какъ говоритъ г. Загоскинъ, представительство „всякихъ чиновъ людей Московскаго государства“ [2]). Этой идеей обусловливается и то обстоятельство, что въ этихъ случаяхъ требовались всегда люди *выборные*. Никакихъ условій избранія, кромѣ нравственныхъ, правительствомъ не ставилось; требовалось только, чтобы выборные были люди „лучшіе, крѣпкіе и разумные“, т. е. такіе, которымъ были бы вѣдомы народныя „нужи и тѣсноты, и разоренья, и всякіе недостатки“; которые умѣли бы разсказать правительству „обиды и насильства, и разоренья, и чѣмъ Московскому государству полниться и ратныхъ людей пожаловать, и устроить бы Московское государство, чтобы пришли всѣ въ достоинство“ [3]). Судя по тѣмъ требованіямъ, которыя предъявлялись выборнымъ, нельзя не заключить, что они являлись не „представителями или адвокатами того или другаго интереса“,—ихъ назначеніемъ было, именно, обсужденіе вопроса съ общей, „земско-государственной точки зрѣнія“, а между, тѣмъ или, вѣрнѣе, именно поэтому, непремѣннымъ условіемъ было назначеніе ихъ по выбору отъ чиновъ государства. „Старинное понятіе о лучшихъ и свѣдущихъ

---

1) *Н. П. Загоскинъ*: „Исторія права Московскаго государства“. т. I. Казань. 1877 г. Стр. 297 и слѣд.

2) Тамъ же, стр. 310.

3) Тамъ же, стр. 316.

людяхъ“, такимъ образомъ, заключаетъ въ себѣ понятіе представительства, и, слѣдовательно, ссылка на него не можетъ служить доводомъ въ пользу замѣны выбора назначеніемъ.

Серьезнѣе практическія соображенія, приводимыя г. Самаринымъ. „Если,—говоритъ онъ,—вслѣдствіе неудовлетворительной организаціи учрежденій, производящихъ выборы, или вслѣдствіе какихъ-либо временныхъ или мѣстныхъ условій, нельзя разсчитывать на то, чтобы путемъ выбора дѣйствительно были указаны лучшіе люди, то есть полное основаніе прибѣгнуть къ приглашенію лицъ по выбору самого правительства“. Но это соображеніе едва ли можетъ имѣть большое значеніе. Если нельзя почему-либо положиться на способность учрежденій, производящихъ выборы, отнестись къ дѣлу безпристрастно и указать дѣйствительно „лучшихъ“ (конечно, въ смыслѣ ихъ способности) людей, то, точно также, нѣтъ достаточныхъ основаній предположить, что правительство въ своемъ выборѣ не впадетъ въ ошибку. Чѣмъ, въ самомъ дѣлѣ, можетъ руководствоваться оно при выборѣ людей изъ числа провинціальныхъ обывателей, кромѣ личнаго знакомства выбирающихъ, или рекомендаціи мѣстныхъ властей? Но безпристрастіе этихъ послѣднихъ обеспечено нисколько не болѣе безпристрастія общественныхъ собраній. Съ другой стороны, въ случаѣ признанія некомпетентности существующихъ избирательныхъ собраній, земскихъ и городскихъ, или совершеннаго отсутствія таковыхъ (въ мѣстностяхъ, гдѣ еще не введены земскія учрежденія), представляется возможнымъ образованіе избирательныхъ коллегій для даннаго случая, съ устраненіемъ недостатковъ существующихъ собраній. На возможность и необходимость такой мѣры, въ виду неудовлетворительности состава нашихъ нынѣшнихъ общественныхъ собраній, уже указывалось въ печати (напр. предложеніе А. И. Кошелева объ учрежденіи „губернскихъ комитетовъ“). Наконецъ, на случай, еслибы при выборахъ оправдалось опасеніе г. Самарина и избранія не были бы удостоены лица, участіе которыхъ особенно полезно, правительство имѣетъ возможность пригласить и ихъ, для того, чтобы выслушать мнѣніе не только большинства, но и меньшинства.

Призывъ лицъ, выбранныхъ мѣстнымъ населеніемъ, представляетъ наиболѣе гарантій въ томъ, что общественное мнѣніе будетъ выражено полно и вѣрно, а именно узнаніе общественнаго

мнѣнія и нужно правительству. Людей, обладающихъ спеціальными знаніями, глубоко изучившихъ предметъ со стороны научной и способныхъ создать прекрасные проекты—правительству найти не трудно; гораздо труднѣе найти такихъ людей, которые могли бы служить представителями общественнаго мнѣнія.

III.

Современное положеніе мѣстнаго управленія, по земскимъ отзывамъ.

Приступая къ изложенію земскихъ мнѣній, мы прежде всего остановимся на ихъ критической части, на указаніяхъ относительно недостатковъ нынѣшнихъ мѣстныхъ учрежденій и тѣхъ причинъ, которыя обусловливаютъ эти недостатки.

Большинство земствъ, оставаясь въ предѣлахъ, указанныхъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ, обратило свое вниманіе исключительно на учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ и только немногія вошли въ оцѣнку всего строя уѣзднаго управленія. Тѣмъ не менѣе, на основаніи земскихъ работъ, можно представить полную картину современнаго положенія этого управленія и его недостатковъ. По единогласному заявленію тѣхъ земствъ, которыя входили въ разсмотрѣніе этого вопроса, самый существенный порокъ нынѣшняго порядка заключается въ отсутствіи системы, единства и связи между учрежденіями, вѣдающими разныя отрасли управленія. Чуждыя другъ другу и по духу, и по составу, поставленныя внѣ прямой зависимости одно отъ другого, эти многочисленныя учрежденія дѣйствуютъ порознь, безъ общей руководящей программы, поневолѣ входя въ пререканія и столкновенія и тѣмъ задерживая правильный ходъ дѣла. «Разсматривая существующіе органы мѣстнаго управленія,—говоритъ образованная петербургскимъ губернскимъ собраніемъ коммиссія „объ изслѣдованіи условій, вредно вліяющихъ на экономическое положеніе С.-Петербургской губерніи",—нельзя не убѣдиться, что въ учрежденіи ихъ не имѣется никакой руководящей системы мѣстнаго управленія; напротивъ, каждый органъ образованъ на со-

вершенно самостоятельныхъ началахъ, и всѣ они не имѣютъ между собою ничего общаго; такимъ образомъ, учрежденія полицейскихъ управленій, исправниковъ, становыхъ приставовъ и полицейскихъ урядниковъ основаны исключительно на бюрократическомъ началѣ, учрежденія крестьянскихъ присутствій, волостныхъ и сельскихъ управленій — основаны на сословномъ началѣ, учрежденія земскихъ собраній и управъ—на всесословномъ началѣ; всѣ эти учрежденія имѣютъ одну цѣль—благо населенія, и такъ какъ они дѣйствуютъ самостоятельно, то они должны или сталкиваться между собою въ своей дѣятельности, создавая вредный антагонизмъ между правительственными и общественными учрежденіями, или относиться совершенно равнодушно къ своимъ обязанностямъ. Мѣстное управленіе только тогда можетъ удовлетворять своей цѣли, когда оно основано на довѣріи къ населенію и когда оно имѣетъ въ своихъ рукахъ дѣйствительную власть; при существующей же массѣ учрежденій, въ уѣздахъ нѣтъ дѣйствительнаго органа правительственной власти, а также дѣйствительнаго самоуправленія" [1]). Ту же мысль высказываетъ и коммиссія воронежскаго губернскаго собранія. „Уѣздъ, — говоритъ она,—въ управленіи подчиненъ многоначалію, и это есть причина всеобщаго недовольства. Всѣ вмѣстѣ и каждый порознь обвиняются: уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе—въ бездѣйствіи, полиція—въ самовольствѣ, земскія учрежденія—то въ бездѣйствіи, то въ неумѣлости. Обвиненія эти не несправедливы... Нынѣ въ уѣздѣ чувствуется недостатокъ власти, заботящейся объ условіяхъ, необходимыхъ для благосостоянія края, хотя есть земскія учрежденія; повсюду чувствуется недостатокъ той власти, которая ограждала бы личность и собственность, которая не допускала бы возможности преступнику легко укрываться отъ всякаго преслѣдованія, хотя есть полиція; повсюду видятся безпорядки и бездѣйствіе въ крестьянскомъ управленіи, хотя есть уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія". Причины всего этого заключаются, по мнѣнію коммиссіи, „главнымъ образомъ въ неудовлетворительной постановкѣ земскихъ учрежденій, полиціи и уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; въ чрезмѣрномъ обремененіи обязанностями полиціи, въ перепутаніи между

---

[1]) „Докладъ коммиссіи" (брошюра), стр. 20.

собою вѣдѣній различныхъ учрежденій, т. е. въ возложеніи обязанностей завѣдывать однимъ и тѣмъ же дѣломъ на различныя учрежденія, такъ что необходимымъ условіемъ успѣшнаго хода этихъ дѣлъ требуется единодушное и согласное дѣйствіе различныхъ учрежденій, совершенно независимыхъ одно отъ другого, чего, однако, достигнуть трудно, какъ показалъ опытъ". Въ подтвержденіе своей мысли, коммиссія разсматриваетъ, „какъ распредѣляются заботы между различными органами уѣзднаго управленія объ удовлетвореніи самыхъ существенныхъ потребностей мѣстныхъ и общественныхъ": по натуральной дорожной и подводной повинностямъ, по народному продовольствію, устройству селеній, народному здравію и народному образованію,—и приходитъ къ заключенію, что заботы эти „возложены на различныя, совершенно независимыя одно отъ другого учрежденія, причемъ одно и то же дѣло разчленяется и поручается различнымъ учрежденіямъ, съ разграниченіемъ вѣдѣній этихъ учрежденій, большею частью весьма неясными" [1]).

По мнѣнію симбирской „общей" коммиссіи, недостатки нынѣшней системы уѣзднаго управленія заключаются, съ одной стороны, „въ отсутствіи всякой связи между различными учрежденіями и въ отсутствіи всякой солидарности въ ихъ дѣятельности", что „ведетъ на практикѣ къ постояннымъ недоразумѣніямъ, столкновеніямъ и пререканіямъ между представителями различныхъ уѣздныхъ властей"; съ другой — въ „ненормальномъ отношеніи органовъ уѣзднаго управленія къ органамъ волостного управленія: всѣ нынѣшнія уѣздныя власти состоятъ въ положеніи исключительно начальства въ отношеніи волостей, и наоборотъ—органы волостного управленія занимаютъ положеніе вполнѣ зависимое, исключительно подчиненное" [2]).

Указывая, вмѣстѣ съ другими, на тѣ же недостатки мѣстнаго управленія, новгородская губернская управа останавливается на крупной аномаліи его устройства, заключающейся въ томъ, что большинство населенія поставлено въ сторонѣ отъ меньшинства. „Большинство народонаселенія Россіи,—говоритъ она,—состоитъ

---

[1]) „Журналы воронежскаго губ. зем. собр. 1881 г. Докладъ особой коммиссіи по вопросу о преобраз. мѣстн. по крестьян. дѣламъ учрежд.".

[2]) „Труды", стр. 103.

изъ крестьянъ, а между тѣмъ вся сѣть мѣстнаго управленія пріурочена къ нуждамъ всѣхъ сословій, кромѣ крестьянскаго, для котораго существуютъ особыя сословныя учрежденія; такъ, напр., наши гражданскіе законы совершенно игнорируютъ обычное право крестьянъ. Такимъ образомъ законъ дѣлаетъ исключеніе для меньшинства. Если подобная постановка дѣла имѣла смыслъ при существованіи крѣпостного права, то съ уничтоженіемъ его, когда крестьяне сдѣлались равноправными гражданами, является безусловная необходимо-стьвъ организаціи такихъ учрежденій, въ которыхъ находили бы удовлетвореніе интересы всѣхъ обывателей, безъ различія сословій. Другимъ, и притомъ самымъ существеннымъ, недостаткомъ нашего мѣстнаго управленія представляется полное отсутствіе солидарности, что особенно невыгодно отражается на учрежденіяхъ, вѣдающихъ дѣла крестьянства. Съ одной стороны, имѣются чисто правительственныя учрежденія, а съ другой—общественныя, основанныя на выборномъ началѣ. Эти послѣднія, въ свою очередь, дѣлятся на самостоятельныя группы, не имѣющія часто между собою ничего общаго. Земскія учрежденія, завѣдующія всѣми мѣстными нуждами, не имѣютъ почти ничего общаго съ учрежденіями по крестьянскимъ дѣламъ, между тѣмъ какъ въ числѣ мѣстныхъ интересовъ самое видное мѣсто занимаютъ интересы большинства крестьянскаго населенія. Точно также земскія учрежденія совершенно отдѣлены отъ учрежденій административно-полицейскихъ, въ которыхъ сосредоточена вся исполнительная власть и безъ прямаго содѣйствія которыхъ земство не можетъ въ достаточной мѣрѣ проявлять свою дѣятельность и выполнять свои задачи. При такой ненормальной постановкѣ дѣла, въ общественномъ сознаніи возникаетъ представленіе о правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ, какъ о противоположныхъ элементахъ, и двѣ силы эти, имѣющія, по существу, однѣ и тѣ же задачи и цѣли, часто занимаются пререканіями, въ прямой ущербъ дѣлу". Учрежденіе разныхъ смѣшанныхъ присутствій и коммиссій, въ которыхъ объединяющимъ началомъ является предводитель дворянства, не достигло цѣли; при этомъ „вмѣшательство, или даже, можно сказать, руководящее значеніе предводительской власти, какъ элемента чисто сословнаго, въ учрежденіяхъ крестьянскихъ и земскихъ безсословныхъ представляетъ совершенную аномалію, которая настолько яс-

на сама по себѣ, что едва ли нуждается въ доказательствахъ, если посмотрѣть на все дѣло съ точки зрѣнія общественныхъ интересовъ, а не спеціально со стороны интересовъ одного сословія"[1]).

Такое положеніе дѣла не можетъ не имѣть крайне вредныхъ послѣдствій;—оно, говоря словами калужской губернской коммиссіи, производитъ „неурядицу, которая очень невыгодно отражается на дѣятельности всѣхъ уѣздныхъ учрежденій, что, конечно, крайне вредно вліяетъ на развитіе жизни народа и его благосостояніе". Происходящее отъ этого много-и разновластіе, вредныя стороны котораго усиливаются еще отсутствіемъ точнаго разграниченія предметовъ вѣдомства отдѣльныхъ учрежденій, ставитъ въ затрудненіе и всѣхъ тѣхъ, кому приходится имѣть дѣло съ властью и самихъ представителей послѣдней. По словамъ коммиссіи рязанскаго губернскаго собранія, у насъ „властей много, а подчиненный одинъ — крестьянство. Трудно угодить одному господину, каково же угождать цѣлымъ десяткамъ, вполнѣ другъ отъ друга независимыхъ, господъ? И какъ разобрать, что можетъ и чего не можетъ такое-то начальство, когда его послушаться и когда, наоборотъ, оказать ему отказъ и сообщить высшему начальству о превышеніи власти со стороны такого-то? Вотъ на это-то исканіе *высшаго начальства*, способнаго разсудить дѣло, уходитъ у неграмотяыхъ крестьянъ пропасть времени". „Лица, пожившія въ уѣздѣ,—говоритъ коммиссія далѣе,—могли бы привести высоко-трагическіе и вмѣстѣ съ тѣмъ весьма комичные примѣры исканія начальства какою-нибудь неграмотною матерью многочисленнаго крестьянскаго семейства, состоящаго изъ малолѣтнихъ. Да что мудренаго, что у неграмотнаго крестьянина при этомъ закружится голова и кончится тѣмъ, что онъ самъ не съумѣетъ объяснить послѣднему изъ начальствующихъ лицъ, къ которому обратится, чѣмъ онъ недоволенъ и. чего добивается,—есть множество случаевъ, что и сами должностныя лица становятся, какъ говорится, въ тупикъ и не знаютъ, что и кому изъ нихъ подвѣдомственно"[2]).

---

1) „Докладъ очередному земск. собранію 1881 года".

2) „Журналы рязанск. губ. земск. собранія X чрезв. созыва въ маѣ 1881 года", стр. 157.

„Неурядица“ въ мѣстномъ управленіи, на которую жалуются многія земства и устраненіе которой представляется особенно желательнымъ, явилась естественнымъ послѣдствіемъ того хода, которымъ шли реформы прошлаго царствованія. Послѣднія производились по частямъ; для каждаго новаго дѣла создавались новыя учрежденія, нагромождавшіяся безъ опредѣленнаго плана, безъ пріуроченія ихъ къ какой-либо общей системѣ. Система, существовавшая дотолѣ, разстроилась и не была замѣнена новою, отчего и получилось совмѣщеніе системъ, взаимно одна другую исключающихъ. „Наиболѣе крупнымъ недостаткомъ нашей нынѣшней административно-общественной организаціи,—по мнѣнію коммиссіи самарскаго губернскаго земства, — служитъ почти повсемѣстный антагонизмъ между органами правительственными и общественными. Несмотря на всю странность и неестественность такого рода отношеній между учрежденіями, которыя по закону должны преслѣдовать одну общую цѣль народнаго благосостоянія, это явленіе объясняется весьма просто историческимъ путемъ, которымъ возникли наши новыя общественныя учрежденія. Въ быстрой преобразовательной дѣятельности прошлаго царствованія новыя общественныя формы создавались совершенно независимо отъ всего остальнаго государственнаго строя — продукта политическихъ и общественныхъ принциповъ, несовмѣстныхъ съ требованіями новой народной жизни. Понятно, что прямымъ послѣдствіемъ отсутствія живой органической связи между старыми и новыми учрежденіями—этой связи не оказалось и въ ихъ практической дѣятельности“ [1]). Калужская коммиссія указываетъ, что прежнія учрежденія, при введеніи новыхъ, не подверглись необходимымъ преобразованіямъ. „Основаніе настоящему строю мѣстнаго уѣзднаго управленія,—говоритъ она,—положено „учрежденіемъ о губерніяхъ“, создавшимъ земскіе суды, преобразованные въ настоящія полицейскія управленія. Земскіе суды въ первоначальной ихъ организаціи сосредоточивали въ себѣ все уѣздное управленіе: на нихъ была возложена обязанность удовлетворять всѣ потребности уѣзднаго населенія, насколько эти потребности въ то время выяснились и были извѣстны. Суды эти со-

---

1) „Постановленія XVII очер. самарскаго губернскаго земскаго собранія“, стр. 878.

средоточивали въ себѣ функціи судебную, собственно полицейскую, административную и наконецъ хозяйственную, или, другими словами, они держали въ рукахъ своихъ всю власть въ уѣздѣ. Несмотря на рядъ великихъ преобразованій, совершившихся въ прошлое царствованіе, — преобразованій, измѣнившихъ до основанія жизнь уѣзда и его потребности, полиція въ существѣ своемъ, по закону, по крайней мѣрѣ, осталась и до настоящаго времени съ тѣмъ же кругомъ административно-полицейской и хозяйственной власти, въ какомъ она за 100 лѣтъ тому назадъ была организована". Существующая неурядица „явилась послѣдствіемъ того, что настоящее мѣстное управленіе сложилось путемъ нѣсколькихъ одна за другою послѣдовавшихъ реформъ, при которыхъ созидаемыя вновь учрежденія въ большинствѣ случаевъ не согласовались съ учрежденіями, уже существующими, и эти послѣднія оставались безъ измѣненія, въ прямое противорѣчіе съ законами, вновь созидаемыми; такъ это съ очевидною ясностью видно изъ того, что въ сферѣ полицейскихъ обязанностей и до сихъ поръ содержится та хозяйственная дѣятельность, которая всецѣло передана въ руки земства" [1]). Все это вызвало ненормальность постановки вновь созданныхъ учрежденій. Такъ учрежденія земскія заняли положеніе, совершенно несоотвѣтствующее ихъ дѣйствительному значенію,—положеніе, въ значительной степени зависимое отъ администраціи. По словамъ воронежской коммиссіи, земскія учрежденія, говоря о нихъ, какъ объ органахъ управленія, должны быть признаны безправными: дѣятельность ихъ связана другими учрежденіями и преимущественно полиціею. „Земскимъ учрежденіямъ приданъ характеръ хозяйственный; имъ предоставлено право установленія сборовъ и изданіе различнаго рода постановленій, право же осуществленія, т. е. непосредственнаго распоряженія къ понужденію и выполненію постановленій земскихъ учрежденій, предоставлено полиціи, облеченной административною властью: дѣятельность земскихъ учрежденій постольку будетъ имѣть существенное значеніе, поскольку полиція будетъ имѣть желаніе оказать имъ свое содѣйствіе". Не будучи снабжены необходимою властью, земскія учрежденія страдаютъ и другимъ недостаткомъ: они лишены необходимой связи

1) „Докладъ коммиссіи" (брошюра ненумеров.).

съ крестьянскимъ населеніемъ, лишены вліянія на него и, въ свою очередь, не испытываютъ на себѣ его вліянія. „Земство,— говоритъ тульская губернская управа,—естественно должно стремиться къ упроченію крестьянскаго благосостоянія, такъ какъ крестьянство составляетъ главную численную и даже имущественную податную земскую силу; но крестьянское представительство въ земскихъ собраніяхъ такъ незначительно и поставлено во многихъ мѣстностяхъ въ такія условія, что не имѣетъ вліянія на рѣшенія собранія и потому остается безучастнымъ къ земскому дѣлу“ [1]). Съ другой стороны, по словамъ кролевецкаго земства, „представители земства видятъ, какъ производятся незаконные сборы съ обывателей, какъ старшины, безъ разрѣшенія сходовъ, производятъ расходы, не записываютъ въ книги денежныхъ поступленій, оставляютъ безъ разбора въ волостныхъ судахъ по 1.000 дѣлъ, не записываютъ по книгамъ денегъ, взысканныхъ по рѣшеніямъ волостныхъ судовъ и проч., — все это видятъ и не могутъ устранить, потому что вся власть предоставлена уѣздному присутствію“ [2]).

Обособленіе сословнаго крестьянскаго управленія, въ эпоху освобожденія крестьянъ, было безусловно необходимо: въ то время не было учрежденій, которыя были бы въ состояніи принять это новое дѣло въ свое завѣдываніе, такъ какъ всѣ они были построены на принципѣ крѣпостнаго права. Но это обособленіе не принесло желанныхъ результатовъ: крестьянское самоуправленіе не упрочилось и, по свидѣтельству многихъ земствъ, находится въ крайне печальномъ положеніи. „Во настоящее время,— говоритъ псковская уѣздная управа въ принятомъ собраніемъ докладѣ,—волостные сходы, при обсужденіи и рѣшеніи крестьянскихъ дѣлъ, представляютъ образецъ безпорядка, отсутствія законности и справедливости. Весьма часто дѣла разрѣшаются такъ или иначе не въ видахъ интересовъ населенія, а за водку. Голосъ порядочныхъ людей на сходѣ, являющихся въ меньшинствѣ, заглушается необузданною толпою людей, всегда жаждущихъ выпивки. Разные подряды на счетъ мірскихъ суммъ отдаются за высокую цѣну тому, кто болѣе поставитъ вина. На об-

---

1) „Докладъ чрезв. тульскому губ. зем. собранію“, стр. 10.
2) *Земскій сборникъ Черниговской губ.* 1881 г., № 12, стр. 173.

щественныя должности избираются тѣ изъ желающихъ, которые даютъ болѣе на водку. Дѣла разрѣшаются не большинствомъ голосовъ, а нѣсколькими горланистыми вожаками. Такой безобразный порядокъ на волостномъ сходѣ служитъ соблазномъ для всего крестьянскаго управленія и имъ легко проникается все. Отсюда проистекаетъ главная причина безотраднаго положенія крестьянскаго самоуправленія" [1]). Въ не лучшемъ положеніи находятся и сельскіе сходы. „Сначала, подъ руководствомъ мировыхъ посредниковъ,—говоритъ коммиссія орловскаго губернскаго собранія,—вновь образованныя установленія дѣйствовали болѣе или менѣе удовлетворительно, но теперь они до крайности извратились. Сельскіе сходы, за весьма рѣдкими исключеніями, удовлетворяютъ самымъ законнымъ требованіямъ своихъ сочленовъ не иначе, какъ при соблюденіи безнравственнаго обычая — угощенія водкою, получившаго повсемѣстное распространеніе. На этихъ сходахъ нерѣдки даже случаи явнаго нарушенія правъ отдѣльныхъ членовъ общества въ угоду лицамъ постороннимъ. Основанія общиннаго землевладѣнія и круговой поруки подрываются частыми отступленіями, безъ всякой нужды, безъ всякаго разумнаго повода, и всего чаще это дѣлается въ обиду сиротамъ и убогимъ. О призрѣніи сихъ послѣднихъ давно забыли и думать, какъ будто это ни по старому обычаю, ни по закону никогда и не вмѣнялось обществу въ обязанность; а распоряженія схода относительно безпомощныхъ лицъ обыкновенно ограничиваются тѣмъ, что у нихъ отбираютъ надѣлы и пускаютъ ихъ по-міру. Для осуществленія своего права въ кругу общинныхъ отношеній человѣку иногда приходится выдержать продолжительную и небезопасную борьбу противъ насилія сочленовъ и злоупотребленій ближайшихъ мѣстныхъ властей... По дѣламъ общественнаго благоустройства и хозяйства сельскіе сходы и старосты обнаруживаютъ полное равнодушіе и безпечность даже тогда, когда насущныя нужды общества не требовали бы ни труда, ни расходовъ, а лишь самаго простаго и легко исполнимаго распоряженія" [2]).

---

[1]) „Доклады псковской губернской земской управы и постановленія губ. зем. собранія XVII очер. сессіи. Сводъ особыхъ предположеній уѣздныхъ земскихъ собраній Псковской губ.", стр. 3.

[2]) „Докладъ коммиссіи" (брошюра), стр. 24.

Такими же приблизительно чертами рисуетъ современное положеніе крестьянскаго управленія подкоммиссія Бессарабской губернской коммиссіи по еврейскому вопросу. „Правящая въ селѣ единица, сельскій сходъ,—говоритъ она,—учрежденіе, прекрасное по идеѣ. Казалось бы, кому и заботиться объ общемъ благѣ, какъ не сходу, не всѣмъ тѣмъ, чьи интересы и составляютъ это общее благо; но въ дѣйствительности, на дѣлѣ, сельскіе и волостные сходы представляютъ весьма неотрадную картину общественныхъ собраній, не имѣющихъ никакой самостоятельности и постоянно находящихся подъ вліяніемъ то кулаковъ изъ своего общества, то волостныхъ старшинъ и, въ особенности, писарей, то разныхъ другихъ должностныхъ и частныхъ лицъ. Обсужденіе дѣлъ на сходахъ производится мало-развитою толпою, которая очень часто должна быть сгоняема на сходку понудительными мѣрами и которая, трактуя о дѣлахъ, или шумитъ, не вынося никакого опредѣленнаго рѣшенія, или насильно подчиняется первому мнѣнію, идущему отъ лица, по ея мнѣнію, компетентнаго,—лишь бы оно избавило отъ скучной обязанности быть на сходѣ и дало возможность скорѣе заняться не терпящими отлагательства собственными дѣлами. И это еще въ лучшемъ случаѣ; нерѣдко же бываетъ, что когда сходки собрать нельзя, а между тѣмъ приговоръ требуется настоятельно, то писарь, по написаніи приговора, подписываетъ всѣхъ неграмотныхъ, часто мертвыхъ и находящихся въ отлучкѣ, выбирая имена ихъ и фамиліи изъ ревизскихъ сказокъ, а грамотные приглашаются къ подписи впослѣдствіи. Значительное число дѣлъ, возникающихъ въ судебныхъ учрежденіяхъ о составленіи подложныхъ приговоровъ, обусловливается именно такимъ положеніемъ дѣлъ. Но до судебнаго разбирательства доходитъ только самое ничтожное число подобнаго рода приговоровъ,—преимущественно тѣ, въ которыхъ дѣло касается интересовъ какого-либо посторонняго грамотнаго лица; большая же часть общественныхъ дѣлъ рѣшается именно такими фиктивными приговорами, вслѣдствіе чего и самый порядокъ рѣшенія дѣлъ на общихъ сходахъ является одною формальностью". При такомъ положеніи,—продолжаетъ подкоммиссія,—„сельская общественная единица не имѣетъ никакой самостоятельности. Стоящая надъ нею вторая инстанція сельскаго управленія — волостной сходъ и волостное правленіе—находится только въ на-

ружной связи съ селомъ, въ сущности же учрежденіе стоитъ особнякомъ, не имѣя органической связи ни снизу, ни сверху. Волость для села является однимъ изъ цѣлаго ряда разнородныхъ начальствъ, которыя всѣ, такъ или иначе, наблюдаютъ за селомъ, но чужды ему. Близость волости чувствуется селомъ исключительно лишь въ періодъ сбора податей, когда старшины и засѣдатели, побуждаемые другою властью, побуждаютъ, въ свою очередь, село къ взносу платежей. Затѣмъ село и самая волость остаются въ своихъ хозяйственныхъ и, въ тѣсномъ смыслѣ слова, общественныхъ дѣлахъ безъ всякой связи съ уѣздомъ и губерніей и вмѣстѣ съ тѣмъ лишены собственнаго почина, а потому и не способны къ самодѣятельности" [1]).

Органы крестьянскаго самоуправленія со временемъ потеряли тотъ характеръ, который первоначально былъ имъ приданъ Положеніемъ 19 февраля: изъ органовъ управленія хозяйственнаго они обратились теперь почти исключительно въ агентовъ общей полиціи, и эта перемѣна не могла не отразиться на ихъ дѣятельности. По свидѣтельству новозыбковскаго уѣзднаго земскаго собранія, „волостныя и сельскія крестьянскія учрежденія, поставленныя закономъ въ зависимость отъ полицейскихъ властей по уплатѣ разныхъ слѣдуемыхъ съ нихъ платежей, всю свою дѣятельность направляютъ на удовлетвореніе этихъ требованій, къ обязанностямъ же своимъ общественнымъ они относятся вполнѣ безразлично, почему волостное правленіе настоящаго его типа представляетъ сколокъ съ присутственнаго мѣста старыхъ временъ, со всѣми его дурными традиціями, массою безжизненной бумажной работы, проволочкою, канцелярскою тайною". Вслѣдствіе этого и неудовлетворительности волостного суда, „лишеннаго всякаго вліянія на исполненіе своихъ рѣшеній, въ большой части не исполняющихся",—„въ селахъ полный произволъ сельскихъ властей, богатыхъ крестьянъ, кулаковъ и т. п." [2]). Сельскіе старосты, при новыхъ условіяхъ, перестали быть слугами міра и сдѣлались слугами полиціи. „Вмѣсто того, чтобы заниматься дѣлами общества и, какъ уполномоченный сельскаго схода, слѣдить постоянно за интересами сельскаго общества",

---

1) *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., №№ 1—2, отд. III, стр. 175.

2) *Земскій Сборникъ Черниговской губ.* 1881 г., № 2, стр. 154.

сельскій староста, по словамъ уфимской губернской управы, „въ настоящее время оказывается какимъ-то полицейскимъ агентомъ, лицомъ, подчиненнымъ всѣмъ чинамъ общей полиціи, исполняющимъ безпрекословно ихъ велѣнія и одновременно находящимся въ извѣстной зависимости отъ волостного старшины. Такая обязанность, при ничтожномъ вознагражденіи, до того фальшива и тяжела, что порядочные крестьяне всѣми средствами ея избѣгаютъ и она выпадаетъ на долю совершенно неспособныхъ и негодныхъ людей. Староста, между тѣмъ, по своимъ отношеніямъ къ полицейской власти, можетъ всегда найти средство, при малѣйшей снаровкѣ, причинить любому крестьянину всякаго рода непріятности. Неудивительно, — замѣчаетъ управа,—что, имѣя во главѣ полицейскаго агента, не пользующагося уваженіемъ и поставленнаго въ двусмысленное положеніе, общество лишено всякой самостоятельности, всякаго самоуваженія и что оно способно на тѣ безобразія, которыя столь часто проявляются; общность хозяйственныхъ интересовъ, долженствующая направлять и сдерживать общество, не въ силахъ побороть вліянія развращающаго начала, введеннаго въ сельское управленіе“ [1]). Устоять противъ этихъ вліяній крестьянская община была не въ силахъ, потому что ей дана неправильная постановка: въ общинномъ управленіи были смѣшаны два рода задачъ—хозяйственныя и административныя. „Сельское общество, по мысли крестьянскаго Положенія 19 февраля 1861 г. (ст. 40 Общ. Пол.), должно было представлять собою общину, т. е. хозяйственный союзъ крестьянъ, связанныхъ общимъ земельнымъ надѣломъ. Но въ послѣдующихъ статьяхъ того же законоположенія были допущены существенныя отступленія отъ этого начала въ пользу принципа однопомѣстности при образованіи сельскихъ обществъ. Въ настоящее время мы видимъ въ сѣверныхъ губерніяхъ какъ у государственныхъ, такъ и помѣщичьихъ крестьянъ, за весьма малымъ исключеніемъ, полное несоотвѣтствіе или несовпаданіе этихъ трехъ понятій: общины, селенія и сельскаго общества. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ мы встрѣчаемъ селенія, состоящія изъ нѣсколькихъ общинъ и, въ силу принципа однопомѣстности, изъ такого же числа сельскихъ обществъ; часть

---

[1]) *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, отд. II, стр. 25.

нѣсколькихъ селеній по той же причинѣ входитъ въ составъ одного сельскаго общества, и, наконецъ, у государственныхъ крестьянъ хотя селеніе совпадаетъ съ общиною или представляетъ часть общины, но у нихъ сельское общество въ рѣдкихъ случаяхъ совпадаетъ съ селеніемъ, а по большей части нѣсколько селеній, или нѣсколько общинъ составляютъ одно сельское общество". Указывая на эту сторону организаціи сельскаго общественнаго управленія и построеннаго на немъ волостного, новгородское губернское собраніе приходитъ къ заключенію, что „причиною отсутствія самодѣятельности въ сферѣ крестьянскаго самоуправленія, причиною осужденія органовъ этого управленія на степень низшихъ служебныхъ органовъ другихъ вѣдомствъ, является не одно только отсутствіе общественныхъ, сословно-крестьянскихъ интересовъ, не одна только передача всѣхъ общественныхъ интересовъ, а въ томъ числѣ и крестьянскихъ, въ вѣдѣніе земства, но между прочимъ и то, что сельское общественное управленіе, организованное но закону 19 февраля 1861 г., не было строго-послѣдовательно связано съ общиною, какъ хозяйственною единицею, а потому и не могло пріобрѣсти значеніе общинно-хозяйственнаго управленія" [1]).

Еще болѣе, чѣмъ сельское, поддалось извращенію управленіе волостное. Созданная искуственно, организація волостей, еще въ эпоху составленія Положенія о крестьянахъ, вызывала серьезныя опасенія. Еще въ то время указывалось, что волостныя правленія, подъ вліяніе которыхъ должны поступить многія общества, чуждыя другъ другу, составятъ только бюрократическую централизацію, крайне тягостную для крестьянъ и совершенно безполезную для мѣстной администраціи. Тутъ не будетъ и тѣни самоуправленія: волостныя правленія скоро обратятся въ особыя инстанціи, и волостной старшина будетъ отличаться отъ другого помѣщика только тѣмъ, что онъ будетъ угнетать крестьянъ, никогда не помогая имъ въ ихъ нуждахъ. Опасенія эти вполнѣ оправдались. По свидѣтельству многихъ земствъ, волостныя правленія обратились въ низшія административныя учрежденія, совершенно безполезныя для крестьянъ и только обременяющія

---

1) Заключеніе новгородскаго губ. земск. собр. „Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губ. за 1881 г.", стр. 115.

ихъ крупными расходами. „По отсутствію почвы и органической связи съ населеніемъ,—говоритъ уфимская губернская управа,—учрежденія эти лишены самостоятельности и окончательно погублены возложеніемъ на нихъ общеполицейскихъ обязанностей". Волостное правленіе „обращено въ низшую чисто-полицейскую инстанцію, зараженную всѣми пороками, свойственными такого рода учрежденіямъ, и единолично управляемую полновластнымъ старшиной или писаремъ, смотря по тому, кто изъ нихъ умнѣе и изворотливѣе". На волостныя правленія возложена масса работы, исполненіе которой „мыслимо только при условіи отношенія къ дѣлу съ чисто формальной стороны, вполнѣ безучастно, порядкомъ, усвоеннымъ въ бюрократической средѣ. Волостной старшина, при такомъ положеніи дѣла, превратился въ чиновника, и волостной сходъ не можетъ имѣть никакого значенія" [1]. Волость въ настоящее время совершенно утратила характеръ органа сословнаго крестьянскаго управленія. Она, по мнѣнію таврической губернской управы, „не есть органическое соединеніе нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, вытекающее изъ дѣйствительной потребности ихъ соединенія въ волостномъ сходѣ, а лишь административное, искусственное соединеніе нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, часто не имѣющихъ никакихъ общественныхъ интересовъ; оттого для хозяйственныхъ дѣлъ крестьянъ не представляется надобности ни въ волости, ни въ ея волостномъ сходѣ". Волостное управленіе обходится крестьянскому населенію дорого,—въ 1878 г. на губернію 105 т. руб.,—а между тѣмъ, въ отношеніи завѣдыванія хозяйственными дѣлами волости, оказывается совершенно безполезнымъ. „Разсматривая за нѣсколько лѣтъ вѣдомости мірскихъ расходовъ Таврической губерніи, оказывается, что ни въ одной русской волости нѣтъ волостныхъ сборовъ ни на предметы, относящіеся до хозяйственныхъ надобностей цѣлой волости, ни на предметы общественнаго призрѣнія. Всѣ подобнаго рода расходы пріурочены къ сельскому обществу. Такъ школы, фельдшера, оспопрививатели, содержаніе и ремонтъ церквей—все это относится къ сельскимъ, а не волостнымъ расходамъ, и къ заботамъ сельскаго, а не волостного схода" [2].

---

1) Назв. *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* (тамъ же).

2) „Пренія и постановл. таврическаго губ. зем. собр. чрезв. сессіи, апрѣль 1881 г.", стр. 40.

Но, потерявъ значеніе органа крестьянскаго, волость все болѣе и болѣе обременялась дѣлами, чуждыми ея прямаго назначенія. „Съ одной стороны,—говоритъ коммиссія московскаго губернскаго земства,—по соображеніямъ чисто финансовымъ, въ видахъ сокращенія расходовъ по содержанію должностныхъ лицъ, границы волости стали понемногу расширяться и, съ уменьшеніемъ числа волостей въ уѣздѣ, волость стала принимать такіе размѣры, которые все болѣе и болѣе отдаляли ее отъ той среды, которой она призвана была служить. Съ другой стороны, возникновеніе новыхъ потребностей, созданіе новыхъ учрежденій вызывали массу разнородныхъ дѣлъ, требовавшихъ исполнителей, и волостью, какъ учрежденіемъ уже существующимъ, воспользовались для того, чтобы возложить на нее дѣла, которыя собственно не входили въ кругъ ея прямыхъ обязанностей. Наконецъ и частные владѣльцы, не находя подъ руками такого учрежденія которое бы имѣло своимъ назначеніемъ служить ихъ интересамъ, стали тянуть къ волости. Такимъ образомъ нынѣшняя крестьянская волость, сохраняя оффиціально характеръ сословный, въ дѣйствительности получила характеръ безсословный. Съ крестьянствомъ волость сохранила только одну связь — въ учрежденіи волостного крестьянскаго суда; во всемъ остальномъ связь эта рушилась и за волостью осталось развѣ только то, что она служитъ посредствующимъ звѣномъ между сельскимъ общественнымъ самоуправленіемъ и уѣздными учрежденіями хозяйственными и полицейскими". А между тѣмъ содержаніе 153 волостныхъ правленій обходится крестьянскому населенію губерніи въ 310 тыс. руб. вь годъ [1]).

Подвергаясь внѣшнимъ давленіямъ, и въ силу вещей измѣняя постепенно свой первоначальный характеръ, крестьянское общественное управленіе не могло получить правильнаго развитія, не могло упрочиться, какъ ожидали составителя Положенія 19 февраля. Тѣ начала, которыя положены въ основаніе этого Положенія, по словамъ херсонской губернской управы, „заглохли и остаются неизвѣстными не только крестьянскимъ обществамъ, но и начальствующимъ въ волостяхъ лицамъ, и тѣ надежды, которыя

1) „Докладъ (№ 34) коммиссіи по вопросу объ измѣненіи мѣстныхъ по крест. дѣл. учрежд." (брошюра), стр. 35.

возлагались на органы этого самоуправленія, не оправдались. Изъ всѣхъ правъ, дарованныхъ нашему крестьянскому сословію, и изъ всѣхъ обязанностей, вытекающихъ изъ этихъ правъ, крестьяне усвоили себѣ одно право, заучили одну обязанность — это своевременную уплату податей и земскихъ сборовъ. Въ эту же сторону была направлена и вся дѣятельность органовъ общественнаго ихъ управленія, и рвеніе этихъ органовъ было такъ велико въ этомъ, что подушная подать взыскивалась иногда даже съ тѣхъ лицъ, которыя платить ее не должны. Усвоивъ себѣ идею платежа повинностей и испытавъ на себѣ всевозможныя проявленія самоуправства, при исполненіи означенными органами этой операціи, крестьянинъ въ то же время остается безъ всякаго попеченія, безъ всякаго руководства. Какъ на примѣръ этого, непремѣнный членъ александрійскаго уѣзднаго присутствія указываетъ на поразительный, но вполнѣ достовѣрный фактъ, что до сихъ поръ крестьяне бывшихъ военныхъ поселеній остаются въ невѣдѣніи своихъ правъ выкупа земли, отведенной имъ по владѣннымъ записямъ" [1]). Съ тѣмъ же фактомъ—невѣдѣніемъ крестьянами своихъ правъ — встрѣчаемся на противоположномъ концѣ Россіи — въ Петербургской губерніи. Непремѣнный членъ тамошняго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія А. И. Бландовъ свидѣтельствуетъ, что, объѣзжая въ 1879 и 1880 годахъ волостныя правленія, онъ „могъ убѣдиться, что большинство населенія весьма смутно понимаетъ свои права и обязанности" [2]). Тульская губернская управа тоже утверждаетъ, что крестьяне, со времени освобожденія, не успѣли еще пріобрѣсти навыка къ самоуправленію: „Двадцать лѣтъ тому назадъ, — говоритъ она,—имъ (крестьянамъ) 19 февраля дана была желанная свобода, указаны были широкія формы самоуправленія и дарована была возможность выработать самимъ, съ помощью данныхъ имъ руководителей, формулы жизни, въ которыхъ могло бы удобно уложиться новое свободное существованіе. Вездѣ и во всемъ проявляющійся практическій смыслъ крестьянъ долженъ бы былъ выработать эти формы въ теченіе прошедшихъ двадцати лѣтъ,

1) Херсонское губ. земск. собр. XXIII сессіи. Прилож.

2) „Прилож. къ докладу коммиссіи для изслѣд. условій, вредно вліяющихъ на эконом. полож. С.-Пб. губ." (брошюра).

еслибы дарованная имъ свобода и учрежденія не подвергались постоянной ломкѣ и измѣненіямъ, которыя уменьшали размѣръ дарованной свободы и ставили крестьянъ въ новыя полу-крѣпостныя отношенія къ начальству, которое уже не могло имѣть къ крестьянамъ даже и тѣхъ патріархальныхъ отношеній, которыя, въ лицѣ добрыхъ и справедливыхъ помѣщиковъ, нѣсколько умѣряли тяготы крѣпостной зависимости,—и потому двадцать лѣтъ пропали даромъ для гражданскаго воспитанія крестьянскаго сословія, которое, поживъ два-три года послѣ уничтоженія крѣпостного права въ чаду отъ дарованной свободы и не успѣвъ съ нею освоиться и твердо установить правила, которыхъ необходимо держаться свободному человѣку для того, чтобы хорошо и безбѣдно жить, снова подпало подъ гнетъ административнаго начальства, которому мало-по-малу подчинились и мировые посредники и всѣ выборныя крестьянскія власти, переставшія существовать для крестьянъ и начавшія исполнять безконечныя административныя приказанія начальства". При нынѣшнемъ многовластіи, вступиться за крестьянина, избавить его отъ всякихъ обидчиковъ некому, а „распорядки разные да приказанія и запреты идутъ, при полномъ безправіи и безпомощности крестьянскаго населенія, въ которомъ тяжкою трудовою жизнью и этимъ безправіемъ и беззащитностью даже чувство собственнаго человѣческаго достоинства уничтожается. Возвыситься достоинству крестьянина трудно, когда онъ видитъ, что выборные его старосты и старшины то и дѣло сидятъ въ холодныхъ за то только, что не выбиваютъ изъ него подати, и потому добросовѣстнаго и достойнаго человѣка трудно сдѣлалось уговорить въ старшины или старосты" [1]).

Съ иной точки зрѣнія смотритъ на дѣло симбирская „общая земская коммиссія". Указывая на „безпорядки и злоупотребленія" въ волостныхъ правленіяхъ, начавшіе развиваться безпрепятственно съ того времени, „когда волостныя правленія и все крестьянское сословіе остались безъ руководства, послѣ упраздненія мировыхъ посредниковъ", коммиссія усматриваетъ причину этого въ неспособности крестьянъ къ самоуправленію. „Двадцатилѣтній опытъ,—говоритъ она,—показалъ, что крестьянское сословіе не обладаетъ необходимыми элементами самоуправленія внѣ предѣ-

---

[1]) „Докладъ чрезвыч. тульскому губ. зем. собр." (брошюра), стр. 4.

ловъ общиннаго быта, не можетъ выставить изъ своей среды достаточное число лицъ, способныхъ къ служебной дѣятельности, требующей самостоятельности. Безъ надлежащаго руководства должностныя лица крестьянскаго сословія весьма нерѣдко подпадаютъ подъ самыя дурныя вліянія и не могутъ поддерживать авторитетъ предоставленной имъ власти". Но, произнося такой рѣшительный приговоръ надъ способностью крестьянъ къ болѣе широкому самоуправленію, коммиссія, сама того не замѣчая, тутъ же его и опровергаетъ: изъ ея же словъ оказывается, что непригодность волостныхъ должностныхъ лицъ вызывается не чѣмъ инымъ, какъ тѣми условіями, въ которыя независимо отъ нихъ, поставлена ихъ служебная дѣятельнесть. Въ самомъ дѣлѣ „главными причинами неудовлетворительности волостныхъ правленій», кромѣ уже указанной, по мнѣнію коммиссіи, являются „зависимое и подчиненное отношеніе волостныхъ правленій къ представителямъ всѣхъ уѣздныхъ и губернскихъ властей и право, предоставленное уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ и уѣзднымъ исправникамъ подвергать волостныхъ старшинъ аресту, который считается въ глазахъ крестьянъ позорнымъ наказаніемъ". Такое подчиненное положеніе волостныхъ старшинъ, по свидѣтельству самой коммиссіи, „отнимаетъ у нихъ всякій нравственный авторитетъ въ средѣ населенія волости". Далѣе коммиссія указываетъ на „обремененіе волостныхъ правленій массой порученій отъ различныхъ вѣдомствъ по хозяйственной, административной, полицейской, финансовой и другимъ частямъ управленія, удовлетвореніе коихъ является не по средствамъ нынѣшнему составу волостныхъ правленій, которыя не имѣютъ ни времени, ни умственныхъ и образовательныхъ силъ для работъ, на нихъ возлагаемыхъ" [1]). Можно ли же, при такихъ условіяхъ, которыя, по свидѣтельству многихъ земствъ, вызываютъ уклоненіе отъ волостной службы лицъ „способныхъ и самостоятельныхъ", ссылаться на „опытъ", какъ „доказательство неспособности" цѣлаго сословія? Что волостные старшины „весьма нерѣдко подпадаютъ подъ самыя вредныя вліянія", это совершенно справедливо, но этого факта недостаточно, чтобы на основаніи его строить тотъ выводъ, къ которому приходитъ коммиссія. Пусть при-

1) „Труды", стр. 86.

помнитъ она недавнее прошлое, когда всѣ учрежденія въ уѣздѣ состояли подъ предсѣдательствомъ избранниковъ того самаго сословія, способностей котораго къ административной дѣятельности коммиссія не отрицаетъ, и она должна будетъ сознаться, что и дворянскіе предводители, уѣздные судьи и проч., подобно нынѣшнимъ волостнымъ старшинамъ, „весьма нерѣдко подпадали подъ самыя вредныя вліянія", что въ тѣхъ учрежденіяхъ полновластно царилъ „секретарь", какъ въ нынѣшнихъ волостныхъ правленіяхъ царитъ „писарь". Обвинять, на основаніи этого факта, дворянство въ неспособности было бы совершенно несправедливо, тѣмъ болѣе, что то же сословіе, при новыхъ условіяхъ, при большей свободѣ, уже успѣло проявить способности, которыхъ дотолѣ оно не проявляло. Того же, мы убѣждены, можно ожидать и отъ крестьянства.

Ближайшее завѣдываніе крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ было возложено на особыя учрежденія, имѣвшія цѣлью, съ одной стороны, устроить поземельныя отношенія крестьянъ, съ другой—„упрочить крестьянское управленіе, на началахъ Положенія 19 февраля 1861 года, въ такой степени, чтобъ управленіе сіе могло быть современемъ передано въ вѣдѣніе общихъ для всѣхъ сословій административныхъ учрежденій". Въ теченіе двадцати лѣтъ составъ и организація учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ успѣли кореннымъ образомъ измѣниться: мировые посредники, учрежденные въ 1861 году, въ 1874 году замѣнены присутствіями по крестьянскимъ дѣламъ. Однако, несмотря на продолжительность своего существованія и на измѣненіе организаціи, учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ не достигли второй изъ поставленныхъ имъ задачъ: крестьянское самоуправленіе подъ ихъ руководствомъ не упрочилось и не улучшилось. Обыкновенно въ дѣятельности этихъ учрежденій усматриваютъ два момента: эпоха мировыхъ посредниковъ такъ-называемаго „перваго призыва", о которой обыкновенно вспоминаютъ съ уваженіемъ и благодарностью, и послѣдующее время, въ теченіе котораго дѣятельность учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ вызывала много жалобъ и нареканій. Въ измѣненіи личнаго состава мировыхъ посредниковъ очень часто видятъ одну изъ главныхъ причинъ упадка этого института. „Оглядываясь на прошлое,—говоритъ самарская губернская управа,—нельзя не придти къ заключенію, что въ теченіе двад-

цати лѣтъ, прошедшихъ со времени освобожденія крестьянъ, первые годы отличаются отъ послѣдующихъ горячимъ и сочувственнымъ отношеніемъ къ дѣлу лицъ, призванныхъ руководить имъ, истиннымъ пониманіемъ интересовъ населенія и быстрымъ ростомъ крестьянскаго самоуправленія. Мировые посредники перваго призыва пользовались гораздо большею самостоятельностью относительно администраціи, чѣмъ посредники послѣдующихъ призывовъ, и пока администрація не наложила на ихъ дѣятельность свою тяжелую руку, они вкладывали въ дѣло всю свою душу и дѣло быстро шло впередъ; распутывались запутанныя отношенія, помѣщики и крестьяне приходили къ взаимнымъ соглашеніямъ; въ среду народа проникали здравыя понятія объ ихъ правахъ и обязанностяхъ, и только-что нарождающееся самоуправленіе дѣлало твердые шаги на пути развитія. Но ужь со времени втораго призыва начались иныя вліянія и администрація все болѣе и болѣе съуживала самостоятельность мировыхъ посредниковъ, доходя въ своихъ требованіяхъ до содѣйствія мировыхъ посредниковъ полиціи при выбиваніи податей. Такое низведеніе посредниковъ до уровня простыхъ исполнителей административныхъ велѣній не могло не отразиться на дѣлѣ. Люди гордые и самолюбивые,—люди, которымъ дорогъ былъ интересъ дѣла, отшатнулись отъ посредничества, когда увидѣли, что отъ нихъ требуютъ невозможнаго—соединенія общественнаго самоуправленія съ административной опекой. Тѣ же изъ нихъ, которые думали продолжать прежній характеръ дѣла, скоро убѣдились въ невозможности проведенія мѣръ, почему-либо неугодныхъ администраціи, опустили руки и изъ числа правъ и обязанностей мировыхъ посредниковъ обратили главное вниманіе на право полученія содержанія. Ихъ мѣста заняли, въ большинствѣ, люди другого характера, другихъ воззрѣній, для которыхъ путеводною звѣздою въ дѣлѣ устройства крестьянскаго самоуправленія служили циркуляры административной власти. Борьба сдѣлалась невозможною и идея самоуправленія, положенная въ основу крестьянскаго быта, все тушевалась и тушевались предъ подавляющей властью опеки, нерѣдко переходившей въ полный произволъ“ [1]).

Измѣненію личнаго состава мировыхъ посредниковъ придаютъ

---

[1]) „Постановл. чрезвыч. самарскаго губ. зем. соб. 1881 года“ (мартъ), стр. 146.

важное значеніе и составители Положенія 27 іюня 1874 года. „Въ личномъ составѣ и въ дѣятельности мировыхъ крестьянскихъ учрежденій мало-по-малу произошла замѣтная перемѣна, — читаемъ мы въ „Соображеніяхъ", принятыхъ въ основаніе этого законоположенія.—Институтъ мировыхъ посредниковъ первоначально привлекъ къ себѣ лучшія силы общества, а потому и дѣятельность посредниковъ была въ первое время весьма успѣшна и заслужила общее одобреніе. Но впослѣдствіи лучшіе изъ первоначальныхъ дѣятелей вышли, по тѣмъ или другимъ причинамъ, изъ посредниковъ и замѣнены большею частью лицами, сравнительно гораздо слабѣйшими. Вслѣдствіе этого изо всѣхъ имѣвшихся свѣдѣній начала обнаруживаться неудовлетворительность дѣятельности большинства мировыхъ посредниковъ".

Какъ ни важенъ, самъ по себѣ, личный составъ учрежденія, однако перемѣна его, при прочихъ равныхъ условіяхъ, не можетъ имѣть рѣшительнаго вліянія на ходъ послѣдняго. Поэтому значеніе, придаваемое факту выхода мировыхъ посредниковъ «перваго призыва», нельзя не признать преувеличеннымъ, тѣмъ болѣе, что фактъ этотъ совершился не внезапно, не въ силу какого-либо единовременнаго мѣропріятія. Какъ извѣстно, служба мировыхъ посредниковъ была безсрочна; одновременнаго обновленія этого института ни разу произведено не было, и были лица, которыя занимали должность мироваго посредника въ теченіе всего періода ея существованія. Оставленіе первыми мировыми посредниками службы по крестьянскимъ учрежденіямъ совершалось постепенно и не могло имѣть такого рѣшающаго вліянія, какое ему приписывается. Причины упадка какъ мироваго института, такъ и крестьянскаго управленія были гораздо болѣе серьезны и общи. Указывая на происшедшій поворотъ въ отношеніяхъ общества къ мировымъ учрежденіямъ, коммиссія самарскаго губернскаго собранія говоритъ слѣдующее: „Въ обществѣ и прессѣ, относившихся вполнѣ сочувственно къ мировому институту, начинаетъ проявляться противоположное направленіе и измѣненное учрежденіе получаетъ подраздѣленіе на посредниковъ перваго и втораго призывовъ. Первымъ отдаются симпатіи и признательность общества, на долю вторыхъ остаются одни порицанія. Но было бы ошибочно причину такого поворота въ общественномъ настроеніи искать только въ томъ, что, за выбытіемъ посредни-

ковъ перваго призыва, замѣстившія ихъ лица по своимъ нравственнымъ качествамъ не отвѣчали будто бы своему назначенію и тѣмъ уронили дѣятельность мироваго института, бывшую дотолѣ полезною. По мнѣнію коммиссіи, усиливавшееся неудовольствіе общества противъ мировыхъ посредниковъ слѣдуетъ признавать за признакъ нароставшаго въ обществѣ сознанія о неудовлетворительности самыхъ началъ, положенныхъ въ основаніе устройства быта крестьянъ,—за единственно возможный для общества протестъ противъ несостоятельности экономическихъ и общественно-административныхъ порядковъ, созданныхъ Положеніемъ 19 февраля, а также противъ дѣйствій бюрократіи, для которой всегда ненавистны находящіяся близъ нея и отъ нея независящія учрежденія, и которая успѣла уже къ этому времени, если не путемъ закона, то фактически, посредствомъ разныхъ циркуляровъ, ослабить самостоятельность мироваго института" [1]).

Самое измѣненіе состава мировыхъ посредниковъ вызывалось измѣненіемъ условій, въ которыя было поставлено дѣло. Одну изъ причинъ этого явленія таврическая губернская управа видитъ въ неправильной постановкѣ, данной крестьянскимъ учрежденіямъ: „они были введены особнякомъ, безъ связи съ остальнымъ административнымъ и полицейскимъ устройствомъ уѣзда. Такая обособленность сдѣлала ихъ безсильными къ борьбѣ съ подавляющимъ вліяніемъ прочно установившейся административной и полицейской власти. Вначалѣ эти власти, опасавшіяся, что введеніе въ дѣйствіе Положенія 19 февраля повлечетъ за собою волненіе крестьянъ и безпорядки, бороться съ которыми считали себя неподготовленными, устранились отъ этого, казавшагося имъ опаснымъ дѣла и передали его всецѣло въ руки мировыхъ посредниковъ. Послѣдніе воспользовались даннымъ имъ просторомъ для обращенія своей дѣятельности на пользу крестьянъ, помѣщиковъ и государственныхъ интересовъ. Кому неизвѣстна плодотворная дѣятельность мировыхъ посредниковъ перваго призыва! Она обусловливалась не только личными качествами этихъ почтенныхъ дѣятелей, но и—главнымъ образомъ—ихъ полною неза-

---

[1]) „Докладъ коммиссіи по вопросамъ объ измѣн. нѣкотор. постановл. Положенія 27 іюля 1874 года. Постановл. XVII очер. самарскаго губерн. зем. соб.", стр. 853.

висимостью отъ всякаго административнаго и полицейскаго вліянія. Но чуть прошли первые годы, какъ та и другая власть съ особою энергіей стали возстановлять свое, временно ослабѣвшее, вліяніе на крестьянъ, въ чемъ и успѣли. По мѣрѣ усиленія административнаго вліянія, лучшіе люди стали покидать мѣста мировыхъ посредниковъ, уступая ихъ людямъ, не столько преданнымъ дѣлу. Вслѣдствіе этого мировыя учрежденія стали все болѣе и болѣе терять присущее имъ значеніе и дошли до того, что само правительство признало необходимымъ преобразовать ихъ, замѣнивъ мировыхъ посредниковъ непремѣнными членами, а мировые съѣзды—уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Но такъ какъ главная причина неудачи—преобладающее вліяніе мѣстной администраціи и полиціи—не была устранена, то и эти новыя учрежденія оказались столь же безплодными, какъ и прежнія" [1]).

Въ 1874 году мировые посредники и ихъ съѣзды уступили мѣсто новому учрежденію—присутствію по крестьянскимъ дѣламъ, но дѣло отъ этого не выиграло. Новое учрежденіе очень скоро обнаружило тѣже недостатки, какими страдало прежнее, вызвало тѣже самыя жалобы. Въ самомъ дѣлѣ, описаніе дѣятельности нынѣшнихъ присутствій и ихъ непремѣнныхъ членовъ, изложенное въ приложеніяхъ къ циркуляру 1880 года, сильно напоминаетъ отзывы о дѣятельности мировыхъ посредниковъ, помѣщенные въ соображеніяхъ къ закону 27 іюля 1874 года.

„Большинство посредниковъ,—читаемъ мы въ послѣднемъ изъ названныхъ документовъ,—по отзыву губернаторовъ, отличается равнодушіемъ къ своимъ обязанностямъ и бездѣйствіемъ. Многіе изъ нихъ въ теченіе цѣлаго года не были ни разу въ нѣкоторыхъ волостяхъ своего участка, а другіе ни одного раза не посѣтили волостей государственныхъ крестьянъ съ самаго времени передачи сихъ послѣднихъ въ ихъ вѣдѣніе. Вмѣсто объѣзда и личныхъ распоряженій на мѣстахъ, посредники живутъ безвыѣздно въ своихъ помѣстьяхъ, ограничиваясь или перепиской съ волостными и сельскими начальниками, или вызовомъ ихъ къ себѣ... Общій, по отзывамъ лицъ, знакомыхъ съ дѣломъ, недостатокъ большинства нынѣшнихъ посредниковъ—бездѣйствіе—отражается

---

[1]) „Пренія и постановл. таврическ. губ. зем. собр. чрезвыч. сессіи 1881 г.“, стр. 32.

преимущественно на дѣлахъ крестьянскаго управленія, по коимъ обязанности ихъ имѣютъ болѣе нравственный, чѣмъ юридически опредѣленный характеръ".

А вотъ что говорится о нынѣшнихъ непремѣнныхъ членахъ: „Губернаторы подтверждаютъ недостаточную дѣятельность непремѣнныхъ членовъ. Поземельное дѣло требуетъ отъ нихъ очень мало времени, и ихъ дѣятельность ограничивается тѣмъ, что они пріѣзжаютъ на засѣданія уѣздныхъ присутствій, а остальное время проводятъ у себя въ деревняхъ, нерѣдко отстоящихъ на дальнемъ разстояніи отъ города. Отправленіе въ ихъ усадьбы имѣющихъ до нихъ дѣло должностныхъ и частныхъ лицъ требуетъ времени и значительныхъ расходовъ. Крестьяне, прибывая въ городъ, не знаютъ, куда имъ обращаться по ихъ дѣламъ. Нерѣдко непремѣнныхъ членовъ нельзя найти и въ усадьбахъ, такъ какъ они часто, безъ всякаго разрѣшенія, уѣзжаютъ и вовсе изъ уѣзда и даже изъ губерніи". Дѣлопроизводство уѣзднаго присутствія „идетъ медленно и не вполнѣ исправно".

Въ земской средѣ дѣятельность новыхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ встрѣчаетъ еще менѣе сочувствія, нежели дѣятельность мировыхъ посредниковъ;—большинство земствъ высказывается безусловно за ихъ упраздненіе и передачу подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ другимъ учрежденіямъ — существующимъ, или вновь проектируемымъ. Наиболѣе рѣзко противъ этого института высказываются гласные „отъ сельскихъ сословій" хорольскаго, Полтавской губерніи, уѣзднаго собранія. Ставя учрежденіямъ по крестьянскимъ дѣламъ въ вину то, въ чемъ въ дѣйствительности они не виноваты, — неокончаніе до сихъ поръ устройства поземельныхъ отношеній крестьянъ съ помѣщиками („мы видимъ половину крестьянъ еще временно-обязанныхъ, часть ихъ вовсе не имѣетъ надѣловъ и тщетно хлопочетъ о нихъ, часть до сихъ поръ на издѣльной повинности, т.-е. это тѣже крѣпостные"), хорольскіе гласные приходятъ къ заключенію, что „въ теченіе 20 лѣтъ крестьянскія учрежденія не исполнили главнаго своего назначенія, а это есть лучшее доказательство ихъ безполезности. Будучи безполезны, они еще вредны, внося путаницу въ общій порядокъ управленія чрезъ смѣшеніе властей" [1]). И

---

[1]) „Соображенія и заключ. уѣздн. земск. учр. Полтавской губ." и пр. (брошюра), стр. 52.

вообще современное положеніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ описывается въ самыхъ мрачныхъ краскахъ; ихъ организація признается вполнѣ неудовлетворительной.

„Добытая посредствомъ кабинетной работы, безъ указаній людей дѣла и практики, мысль—составить учрежденіе по крестьянскимъ дѣламъ изъ представителей всѣхъ, существующихъ въ уѣздѣ и губерніи, правительственныхъ и общественныхъ учрежденій, съ придачею къ нимъ, въ качествѣ главной рабочей силы, непремѣннаго члена, должна была,—говоритъ самарская коммиссія,—казаться мыслью самой счастливой. Понадобится ли проведеніе какого-либо спѣшнаго распоряженія и наблюденіе за его исполненіемъ,—представитель полиціи, исправникъ, въ числѣ членовъ присутствія. Понадобятся ли свѣдѣнія и указанія чисто хозяйственнаго свойства,—главный хозяинъ уѣзда, предсѣдатель земской управы, тоже въ числѣ членовъ присутствія. Встрѣтится ли надобность въ указаніяхъ юридическаго характера, для разрѣшенія правовыхъ вопросовъ, — представитель юстиціи, въ лицѣ почетнаго мироваго судьи, тоже въ числѣ членовъ присутствія. Но на практикѣ дѣятельность уѣзднаго присутствія, при такомъ его составѣ, даетъ далеко не благопріятные результаты"... „Неудачная организація уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій,—говоритъ далѣе коммиссія, — безвозмездное служеніе членовъ и отсутствіе закона о раздѣленіи между ними труда — служатъ причиною того, что, за недостаткомъ рабочихъ силъ, дѣло наблюденія за крестьянскимъ самоуправленіемъ перешло, по преимуществу, въ руки не установленнаго закономъ, но созданнаго въ силу необходимости, должностнаго лица — наемнаго дѣлопроизводителя" [1]. По отзыву уѣздныхъ земскихъ собраній Херсонской губерніи, нынѣшнія крестьянскія учрежденія по самому существу своему не удовлетворяютъ задачѣ, имъ поставленной. Составленныя изъ разнородныхъ элементовъ, не имѣющихъ никакого дѣйствительнаго жизненнаго отношенія къ крестьянству, къ его нуждамъ, — съ преобладающимъ, подавляющимъ вліяніемъ полиціи, спеціальные интересы которой совершенно противуположны интересамъ крестьянства, не подчиненныя контролю дѣйствующихъ выборныхъ собраній, учрежденія эти, при самомъ возникновеніи своемъ, не предвѣщали хорошихъ резуль-

1) „Постановл. XVII очер. самарскаго губ. зем. собр.", стр. 857.

татовъ. Семилѣтній опытъ подтвердилъ это. Благодаря своему составу—изъ лицъ, занятыхъ другими служебными обязанностями, присутствія могутъ вести дѣло только канцелярскимъ способомъ. „Разсматривая въ одно засѣданіе 100 и болѣе дѣлъ и имѣя передъ собою кипу мертвой бумаги, они поневолѣ относятся къ своему дѣлу вполнѣ бюрократически, т.-е. отписываютъ и подписываютъ бумаги, самой же сути дѣла нѣтъ и быть не можетъ: оно погребено подъ грудой канцелярской переписки. Результатомъ такого мертваго отношенія является, что во многихъ мѣстахъ, какъ это удостовѣряетъ одесская уѣздная управа, по прошествіи болѣе 6 лѣтъ со дня учрежденія крестьянскаго присутствія, понятіе о его существованіи имѣютъ лишь только волостные старшины и писаря, да немногіе землевладѣльцы; большинство же населенія, для пользъ и нуждъ которыхъ присутствіе устроено, и не знаютъ о немъ ничего вовсе". Крестьянское управленіе, подъ руководствомъ присутствій, не только не улучшилось, но ухудшилось. „Въ дѣлѣ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и порядкомъ въ обществахъ они даже не замѣнили мировыхъ посредниковъ, напротивъ того, они, невольнымъ образомъ, послужили причиной упадка тѣхъ зачатковъ законности и порядка, которые были водворены мировыми посредниками перваго призыва. Право дисциплинарныхъ взысканій съ волостныхъ старшинъ и старостъ, предоставленное одному только члену крестьянскаго присутствія—исправнику, дало ему преобладающее вліяніе, принизило выборныя сельскія власти и вмѣстѣ съ тѣмъ подѣйствовало угнетающимъ образомъ на крестьянъ. Исправники, вооруженные особою властью относительно должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправленія, какъ будто явились поставленными для преслѣдованія двухъ противуположныхъ цѣлей, одна другую исключающихъ. Радѣтели крестьянскихъ нуждъ и процвѣтанія, они, по спеціальному своему положенію, явились противниками этого процвѣтанія, вынужденные, какъ можно раньше, какъ можно скорѣе и во что бы то ни стало, взыскивать всѣ повинности. Присутствіе, въ полномъ составѣ, представляетъ изъ себя „разнохарактерное начальство, но не то, что нужно крестьянамъ, — не руководящее, помогающее ихъ развитію" [1]).

[1]) „Докладъ херсонской губ. зем. упр. — Херсонское губ. зем. собр. XXIII сессіи". Прилож., стр. 73.

При разнородности состава, при обремененіи каждаго изъ членовъ другими обязанностями, присутствія по крестьянскимъ дѣламъ пользуются полною безотвѣтственностью. „Недѣятельность каждаго члена присутствія,—говоритъ воронежская губернская коммиссія,—находитъ оправданіе въ прямыхъ обязанностяхъ; поэтому дѣятельность присутствія покоится на доброй волѣ, желаніи, но не на обязанности, не на строгой отвѣтственности за недѣятельность. А такое учрежденіе мало полезно". Земство Вятской губерніи видитъ главный недостатокъ присутствій въ отсутствіи живой связи ихъ съ населеніемъ. По словамъ губернской управы, „относительно уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій всѣ уѣздныя земскія собранія высказались за неудовлетворительность ихъ въ настоящемъ ихъ положеніи, составѣ и компетенціи. Они не имѣютъ ничего общаго съ населеніемъ; находясь вдали отъ него, въ городѣ, не могутъ знать въ подробности его пользъ, нуждъ и средствъ, впадаютъ въ формализмъ, являются не только безполезными, но и не практичными. Въ составъ ихъ входятъ лица только по праву занятія другихъ прямыхъ должностей, требующихъ именно всего ихъ вниманія и поставляющихъ имъ цѣли, не всегда согласныя съ дѣйствительными интересами крестьянскаго населенія. Между тѣмъ собственно крестьянскаго элемента въ составѣ ихъ нѣтъ; въ нихъ нѣтъ выборныхъ членовъ изъ крестьянъ, дѣлами которыхъ они завѣдуютъ, разсматриваютъ жалобы на рѣшенія волостныхъ судовъ, поставляющихъ свои рѣшенія не по закону, а по обычаю" [2]).

Въ числѣ причинъ, обусловливающихъ непригодность присутствій, коммиссія стародубскаго земства указываетъ еще на то, что они не обладаютъ качествомъ, необходимымъ для второй инстанціи самоуправленія. „Такая инстанція,—говоритъ коммиссія,—должна представлять гарантіи величайшаго безпристрастія и непоколебимѣйшаго чувства законности. Первое условіе—независимость трибунала, составляющаго вторую инстанцію самоуправленія; онъ долженъ быть составленъ такимъ образомъ, чтобъ имѣть всю возможность оградить самоуправленіе. Второе условіе, чтобъ и самъ онъ былъ чуждъ элементовъ произвола и административ-

---

[2]) „Журналы вятскаго губ. земскаго собранія XV очер. сессіи (1881)", т. II, стр. 278.

наго усмотрѣнія; вторая инстанція самоуправленія есть не начальство, но стражъ и блюститель закона. Присутствія этихъ условій не представляютъ. Условія независимости они не выполняютъ потому, что въ составъ ихъ входитъ уѣздный исправникъ, назначаемый и отрѣшаемый администраціей; условія законности— потому, что, по натурѣ своей, они учрежденіе административное; условія безпристрастія—потому, что стоятъ недостаточно высоко и далеко отъ мѣстныхъ столкновеній" [1]).

Совершившееся въ 1874 году преобразованіе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ нанесло послѣдній ударъ самостоятельности крестьянскаго самоуправленія, подчинивъ его органы безграничному почти вліянію полиціи. До введенія новаго учрежденія,— крестьянское управленіе могло быть охраняемо „отъ всякихъ постороннихъ неправильныхъ вмѣшательствъ и вліяній"; оно знало одну власть—мирового посредника; теперь эта власть раздвоилась, будучи передана въ равной мѣрѣ независящимъ другъ отъ друга органамъ—присутствію и исправнику, причемъ всѣ преимущества на сторонѣ послѣдняго. Присутствіе дѣйствуетъ коллегіально и потому, естественно, медленно; исправникъ дѣйствуетъ единолично и потому быстро. Присутствіе не можетъ оказать подчиненнымъ ему должностнымъ лицамъ защиты, не можетъ „охранить ихъ отъ неправильныхъ вмѣшательствъ и вліяній", потому что исправникъ не отвѣтственъ предъ нимъ въ своихъ дѣйствіяхъ, не обязанъ давать ему отчета. Мало того, съ согласія губернатора, исправникъ можетъ примѣнить даже такую рѣшительную мѣру, какъ удаленіе должностнаго лица отъ должности, и коллегіальное присутствіе обязано подчиняться.

Вліаніе полиціи на крестьянское управленіе покоится, главнымъ образомъ, на предоставленномъ уѣзднымъ исправникамъ правѣ подвергать сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ дисциплинарнымъ взысканіямъ,—правѣ, которымъ, при желаніи, можно пользоваться въ размѣрахъ болѣе широкихъ, нежели установлено закономъ. По словамъ тираспольскаго земства, „исправники имѣютъ полную возможность злоупотреблять предоставленнымъ имъ правомъ. Не желая, или не находя для себя удобнымъ приступать къ законнымъ мѣрамъ взысканія недоимокъ, исправ-

[1]) *Земскій Сборникъ Черниговской губ.* 1881 г., № 12, стр. 24.

ники безусловно требуютъ отъ старшинъ, чтобы недоимки были уплачены; при неисполненіи этихъ требованій, не входя въ разборъ, насколько виноваты старшины, исправники подвергаютъ ихъ дисциплинарной отвѣтственности. Такимъ образомъ, тогда какъ исправное поступленіе сборовъ благодѣтельно отражается на исправникахъ благоволеніемъ начальства, вся тяжесть за неисправное поступленіе ложится на волостныхъ старшинъ. Кромѣ того, исправникъ, пользуясь дисциплинарною властью надъ старшинами, можетъ злоупотреблять ею въ томъ смыслѣ, что если ему не угоденъ какой-нибудь старшина, то путемъ постоянныхъ взысканій онъ можетъ довести старшину до того, что тотъ долженъ будетъ отказаться отъ должности" [1]). Притомъ, какъ замѣчаетъ михайловское, Рязанской губ., земское собраніе, крестьянскія должностныя лица подпали подъ вліяніе не одного исправника, а всѣхъ полицейскихъ чиновъ. „На практикѣ оказалось, что съ предоставленіемъ означенной власти явилось лишь болѣе злоупотребленій, такъ какъ волостные старшины и сельскіе старосты сдѣлались черезъ это подчиненными не однимъ исправникамъ, а всей вообще исполнительной полиціи, какъ-то: полицейскимъ засѣдателямъ, становымъ приставамъ и даже полицейскимъ урядникамъ, потому что исправникъ, въ дѣлѣ взысканія, дѣйствуетъ чрезъ этихъ чиновниковъ, а эти послѣдніе всю свою бездѣятельность могутъ сложить на вину старшинъ, и въ отвѣтѣ передъ исправникомъ остается одинъ старшина или староста. Затѣмъ самъ исправникъ лично не можетъ дѣйствовать въ этомъ случаѣ безпристрастно, такъ какъ за всѣ получаемые отъ губернатора выговоры и замѣчанія за неуспѣхъ денежныхъ сборовъ, который явится послѣдствіемъ его собственной нераспорядительности, можетъ возложить всю вину на старшинъ и съ этою цѣлью подвергать ихъ произвольно различнымъ карамъ" [2]).

Возложенныя на полицію обязанности по взысканію податей оказываютъ, по отзывамъ земствъ, вредное вліяніе не только на ходъ крестьянскаго самоуправленія, но и на прямую дѣятельность самой полиціи и на крестьянское благосостояніе. Полиція—гово-

---

[1]) „Докладъ херсонской губ. зем. управы", стр. 71.

[2]) „Журн. рязанскаго губ. земск. собр. X чрезв. созыва (май 1881 г.)", стр. 236.

ритъ воронежская губернская коммисcія,—„законно отвлекаясь отъ дѣйствительныхъ своихъ обязанностей — охраненія безопасности лицъ и имуществъ, предупрежденія и пресѣченія преступленій,— исключительно занята ролью сборщика податей. А изъ этой, ей несвойственной, роли, которая тѣмъ не менѣе поставлена такъ, что успѣхъ поступленія податей, часто нисколько не зависящій отъ дѣятельности полиціи, ставится ей въ заслугу,—и вытекаетъ тотъ образъ ея дѣйствій, который даетъ право и основаніе обвинять ее въ самовольныхъ дѣйствіяхъ“. По мнѣнію мензелинскаго уѣзднаго земскаго собранія, исправникъ, „какъ человѣкъ пришлый, зависящій отъ начальстаа и единственно старающійся ему угодить, не заинтересованъ въ благосостояніи крестьянъ и не думаетъ о послѣдствіяхъ мѣръ, принимаемыхъ имъ въ данную минуту; этимъ только и объясняется возможность такого факта, что раздаваемое земствомъ нуждающимся жителямъ пособіе на продовольствіе тутъ же взыскивается полиціей въ уплату податныхъ недоимокъ“ [1]).

Съ другой стороны, по отзыву калужской коммисcіи, „тяжесть налоговъ, падающихъ на крестьянское сословіе, и обѣдненіе его, уже признанныя правительствомъ, обусловливаются какъ самыми размѣрами платежей, такъ и настоящею системой ихъ взиманія. „Уѣздный исправникъ, получая постоянныя напоминанія о безнедоимочномъ взысканіи разныхъ платежей, обязанъ въ точности исполнять предписанія своего начальства, не обращая иногда должнаго вниманія на положеніе недоимщиковъ и на причины, недоимки вызвавшія. Большую часть своего времени вся уѣздная полиція употребляетъ на взысканія податей въ ущербъ дѣятельности въ сферѣ своего прямаго назначенія... (строка точекъ въ подлинникѣ). Полиція, при настоящемъ взысканіи податей, вмѣсто того, чтобы быть защитникомъ населенія, по обязанностямъ своимъ, а очень часто и изъ желанія угодить своему начальству, притѣсняетъ это населеніе. Такими глазами, по крайней мѣрѣ, смотрятъ крестьяне на полицію. По незнанію законовъ, они въ продажѣ своего имущества и въ наказаніи должностныхъ лицъ видятъ незаконныя дѣйствія полиціи. Аресты должностныхъ выборныхъ лицъ въ помѣщеніяхъ, предназначенныхъ для буяновъ-пьяницъ, воровъ

---

[1]) *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, стр. 18.

и мошенниковъ, роняютъ достоинство этихъ должностныхъ лицъ и убиваютъ авторитетъ ихъ въ глазахъ народа. Наказанія эти и крайне отяготительные для старшинъ вызовы ихъ исправниками привели къ тому, что порядочные крестьяне отказываются на отрѣзъ отъ общественныхъ должностей, почему ихъ нерѣдко занимаютъ люди сомнительныхъ способностей и нравственности. При этомъ очень часто старшины и старосты подвергаются исправникомъ наказаніямъ не за бездѣйствіе ихъ, а единственно только за существованіе недоимки, которую общество не можетъ заплатить по бѣдности своей или временной несостоятельности. Такія наказанія, очевидно несправедливыя, роняютъ въ глазахъ народа достоинство полицейской власти и подрываютъ въ немъ къ ней уваженіе. Что народъ именно такъ понимаетъ эти наказанія, видно изъ того, что крестьяне очень часто принимаютъ на свой счетъ штрафы, на должностныхъ лицъ исправниками налагаемые". Вотъ почему почти всѣ уѣздныя земства,—исключеніе составляютъ очень немногія,—высказываются за уничтоженіе дисциплинарной власти исправника и очень многія—за освобожденіе полиціи отъ фискальныхъ обязанностей.

Значеніе полиціи и вліяніе ея на крестьянское управленіе усиливается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что во главѣ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ стоитъ непосредственный начальникъ ея—губернаторъ. „Составъ губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія изъ большинства чиновниковъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, даетъ,—по мнѣнію самарской коммиссіи,—въ результатѣ невозможность опредѣлить, гдѣ кончается губернаторская канцелярія и начинается губернское присутствіе, такъ что, по справедливости, послѣднее слѣдуетъ считать непосредственнымъ продолженіемъ первой; поэтому масса жалобъ, по которымъ губернаторская канцелярія могла бы и должна бы отвѣчать, передается въ губернское присутствіе. Нерѣдки случаи, когда предсѣдатель присутствія, какъ начальникъ полиціи, поступающія на его имя жалобы на сельскіе сходы, на должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія—передаетъ для дознаній уѣздному исправнику. Такимъ образомъ, вмѣсто установленныхъ закономъ органовъ, чины полиціи производятъ изслѣдованіе, повѣряютъ документы волостнаго управленія и допрашиваютъ не только обвиняемыхъ—старшинъ или старостъ, но иногда и тѣхъ

членовъ уѣздныхъ присутствій, которые производили уже мѣстное, по этимъ жалобамъ, дознаніе по порученію присутствій. Этимъ путемъ административно-полицейская власть изъ своего преобладающаго, по закону, значенія постепенно, шагъ за шагомъ, перешла къ опекѣ, а затѣмъ и къ полному произволу въ дѣлѣ крестьянскаго самоуправленія“ [1]).

Организація полицейской власти, занимающей такое выдающееся, можно сказать господствующее, положеніе въ нынѣшнемъ строѣ мѣстнаго управленія, страдаетъ, по отзыву земства, серьезными недостатками. Приведемъ здѣсь мнѣніе смоленскаго губернскаго собранія. Указывая вмѣстѣ съ другими земствами на обремененіе полиціи заботами о взысканіи податей, собраніе отмѣчаетъ еще слѣдующія неудобства нынѣшняго ея устройства: „Полицейскіе станы часто распредѣлены неудобно для мѣстнаго населенія, а становыя квартиры нерѣдко устроены и не въ центрѣ становъ, и не тамъ, гдѣ нужна близость полиціи. Недавно учрежденная должность полицейскихъ урядниковъ, не представляя надежнаго обезпеченія для предупрежденія и пресѣченія преступленій, весьма вредно отзывается на бытѣ крестьянъ, часто подвергаемыхъ взысканіямъ вслѣдствіе столкновеній съ сосѣдомъ-урядникомъ“. Наконецъ, „вся тяжесть низшей полицейской службы падаетъ исключительно на однихъ крестьянъ, такъ какъ она отбывается натуральною повинностью: изъ среды крестьянъ назначаются сотскіе и десятскіе, исполняющіе приказанія и порученія полиціи и часто вызываемые вдаль отъ ихъ мѣста жительства. Сверхъ того безпрестанный вызовъ сельскихъ старостъ къ исправникамъ, въ станы и въ волостныя правленія, а также употребленіе ихъ для исполненія полицейскихъ обязанностей, внѣ предѣловъ ихъ обществъ, мѣшаютъ исполненію ими обязанностей по общественному крестьянскому управленію“ [2]). Кромѣ этихъ частныхъ недостатковъ, въ самомъ существѣ полиціи и ея отношеній къ уѣздному управленію лежитъ причина ненормальности ея положенія. „При настоящей организаціи мѣстной полиціи,— говоритъ новгородская губернская управа,—уѣздные исправники являются представителями совершенно особой правительственной

---

1) „Постановл. XVII очер. собр.“, стр. 859.

2) *Земство* 1882 г., № 20.

власти, власти губернской администраціи, и при сліяніи полицейской власти съ должностью сборщиковъ податей дѣятельность мѣстной полиціи, въ дѣлѣ крестьянскаго управленія, выражается главнымъ образомъ въ преслѣдованіи интересовъ фиска. Оторванные отъ мѣстныхъ интересовъ, поставленные внѣ контроля общественнаго мнѣнія и находящіеся въ прямой зависимости лишь отъ далеко отстоящихъ губернскихъ властей, высшіе чины уѣздной полиціи не могутъ проникнуться сознаніемъ своей солидарности съ интересами разрозненныхъ и непричастныхъ къ нимъ мѣстныхъ общественныхъ учрежденій. Точно также дѣятельность ихъ, освобожденная отъ близкаго общественнаго контроля, не можетъ отличаться желанною правильностью, такъ какъ дѣйствительный контроль не мыслимъ со стороны далеко отстоящей губернской власти" [1]).

IV.

Общія основанія реформы.

Обсуждая вопросъ объ организаціи будущихъ учрежденій мѣстнаго управленія, нельзя не войти въ разсмотрѣніе тѣхъ общихъ условій, среди которыхъ учрежденіямъ этимъ придется дѣйствовать, такъ какъ успѣшность дѣятельности всякаго учрежденія находится въ прямой зависимости отъ окружающей его обстановки. Поэтому нѣкоторыя земскія работы останавливаются на этихъ общихъ условіяхъ. Подробно высказывается о нихъ новгородская губернская управа. „Какъ бы ни были хороши формы мѣстныхъ общественныхъ учрежденій,—говоритъ она въ своемъ докладѣ очередному собранію 1881 г.,—но правильное функціонированіе ихъ и успѣшный ходъ всѣхъ общественныхъ дѣлъ зависитъ отъ общихъ условій, обезпечивающихъ правильное развитіе общественной жизни. Общія начала, способствующія развитію человѣческой личности, гарантирующія господство законности, обезпечивающія возможность широкаго общественнаго контроля, невозможнаго безъ свободы слова,—не находятся въ прямой зависимости отъ формы мѣстныхъ учрежденій, а, между тѣмъ, безъ

1) „Докладъ губ. собр. 22 марта 1881 г."—„Сборн. постанов. земск. собранія Новгор. губ. за 1881 г."

наличности этихъ основныхъ началъ не мыслимъ правильный ходъ общественнаго самоуправленія. Если этимъ основнымъ положеніямъ, при настоящемъ положеніи дѣлъ, не будетъ признано возможнымъ дать самое широкое примѣненіе къ мѣстной общественной жизни, то слѣдуетъ желать, чтобы правительство ограничилось частными измѣненіями въ положеніи о земск. учрежд., вытекающими непосредственно изъ земскихъ ходатайствъ, не касаясь вопроса о полномъ переустройствѣ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій. Если,—продолжаетъ управа,—при настоящихъ условіяхъ государственной жизни, вызванныхъ временной необходимостью борьбы съ противуобщественными элементами, допустить организацію мелкой земской единицы, какъ одного изъ наиболѣе распространенныхъ земскихъ требованій, то предстоитъ весьма большая опасность, что управленіе всѣми общественными дѣлами перейдетъ въ безконтрольное распоряженіе представителей „хищенія и неправды“. Въ мелкой земской единицѣ, вродѣ волости или прихода, часто вовсе нѣтъ представителей интеллигенціи, которые могли бы легально бороться съ представителями подавляющей для крестьянина силы капитала, и для неразборчиваго въ средствахъ человѣка представляется во многихъ случаяхъ возможность избавиться отъ оппонентовъ въ общественномъ дѣлѣ, пользуясь настоящимъ смутнымъ положеніемъ. Положимъ, ложное обвиненіе, въ концѣ-концовъ, обнаружится, но, во-первыхъ, это не всегда возможно, при всемъ желаніи высшей администраціи, лишенной возможности, при отсутствіи общественнаго контроля, слѣдить за дѣятельностью низшихъ чиновъ полиціи, а, во-вторыхъ, даже ложное обвиненіе въ неблагонадежности всегда оставляетъ извѣстную тѣнь въ глазахъ необразованныхъ людей. Конечно, ничего подобнаго не могло бы быть при существованіи опредѣленныхъ гарантій личности и при возможности широкой гласности и обмѣна мыслей между избирателями и ихъ уполномоченными“.

Въ виду того, что „необразованность и экономическая необезпеченность народныхъ массъ играютъ весьма важную роль въ затрудненіяхъ, съ которыми сопряженъ правильный ходъ общественнаго самоуправленія“, новгородская управа придаетъ особенное значеніе вопросу о поземельной общинѣ. „Коль скоро,—говоритъ она,—при правильной постановкѣ общественнаго само-

управленія, будетъ допущено равномѣрное представительство общественныхъ интересовъ, необходимо озаботиться, чтобы экономическое положеніе большинства населенія не лишало его возможности принимать разумное и дѣятельное участіе въ общественныхъ дѣлахъ. Кромѣ того, конечная цѣль всякой общественной организаціи заключается въ достиженіи возможно большаго благосостоянія большинства, и потому, при устройствѣ мѣстнаго управленія, особенное вниманіе должно быть обращено на правильную организацію общины, въ которой сосредоточены интересы громаднаго большинства населенія" [1]).

Мѣры для возвышенія экономическаго благосостоянія населенія, въ большинствѣ земскихъ работъ, ставятся на первую очередь, причемъ многими высказывается мысль о необходимости скорѣйшаго обязательнаго выкупа и отмѣны подушной подати, какъ мѣръ для уравненія крестьянъ съ другими сословіями. Коммиссія курскаго губернскаго собранія „не могла обойти связанныхъ съ вопросомъ о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій вопросовъ о мѣстномъ самоуправленіи вообще, а также о матеріальномъ бытѣ крестьянства, причемъ она полагала, что только указанія, почерпнутыя изъ разработки этихъ вопросовъ, и могутъ выяснить, представляетъ ли самый бытъ народа возможность перестроивать мѣстныя учрежденія и какія именно, или предварительно нужно ходатайствовать передъ законодателемъ объ измѣненіи, одновременно съ преобразованіемъ мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій, и тѣхъ органическихъ законовъ, которые не соотвѣтствуютъ и противорѣчили бы задачамъ преобразованія. Въ этомъ смыслѣ коммиссія признала неотложно-необходимымъ: 1) совершить въ опредѣленный срокъ обязательный выкупъ крестьянскихъ угодій по всей имперіи; 2) въ такой же степени неотложною коммиссія признала и необходимость податной реформы, т.-е. равномѣрнаго распредѣленія податныхъ платежей какъ между крестьянами разныхъ наименованій, такъ между крестьянами вообще и остальными сословіями имперіи, съ распредѣленіемъ 52 мил. исключительно лежащей на крестьянствѣ подушной подати, на землю и другіе источники государственнаго дохода. Для уравненія крестьянскихъ платежей ком-

[1]) „Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губ." за 1881 г.

миссія признала необходимымъ выкупную операцію не считать болѣе сдѣлкою двухъ сословій, а признать ее, какъ результатъ исторической ошибки народной жизни, обязанностью государства, въ лицѣ всѣхъ сословій, т.-е. всѣ выкупныя бумаги обратить въ государственный долгъ, для чего всю землю, состоящую во владѣніи крестьянъ всѣхъ категорій, слѣдуетъ изоброчить одинаково, опредѣлить одинаковый для всѣхъ ихъ % ежегоднаго платежа, платежа погашенія и тѣмъ устранить существующую неравномѣрность крестьянскихъ земельныхъ платежей". Наконецъ, какъ на послѣднюю „необходимую государственную мѣру, безъ которой никакія преобразованія мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій не могутъ привести къ желательной цѣли", коммиссія указываетъ на организацію переселеній, причемъ, по ея мнѣнію, „слѣдуетъ просить правительство имѣть въ виду обезпеченіе народа въ его передвиженія, которое устраняло бы недостигающія цѣли и ведущія къ разоренію попытки переселенія" [1]).

Сходясь между собой въ вопросѣ о необходимости мѣръ для улучшенія крестьянскаго благосостоянія, большинство земскихъ проектовъ сходится и въ основныхъ началахъ, на которыхъ должна быть построена крестьянская реформа. Въ частностяхъ, мнѣнія рѣзко расходятся: одни проекты стоятъ за коренное преобразованіе всего строя мѣстныхъ органовъ управленія, на началахъ широкаго самоуправленія, другіе—за сохраненіе существующихъ учрежденій, съ нѣкоторыми лишь исправленіями въ ихъ устройствѣ; одни высказываются за всесословную самоуправляющуюся волость, другія — за образованіе участковъ исключительно административнаго характера; одни предполагаютъ передачу всей полицейской дѣятельности въ руки мѣстнаго общества, другіе сохраняютъ правительственные полицейскіе органы; одни упраздняютъ особое крестьянское сословное управленіе, другіе желаютъ его сохраненія. Но во всѣхъ, расходящихся между собою, проектахъ проводится одна основная мысль, общая всѣмъ имъ, о необходимости установленія болѣе тѣсной связи между земскими и прочими учрежденіями и устраненія административной опеки. „Если свобода жизни,—говоритъ тульская губернская управа,— есть главное условіе благосостоянія народнаго, ибо только ею

[1]) „Земскій Ежегодникъ Курской губ." 1881 г., стр. 5.

развивается въ народѣ энергія, потребная для разумнаго пользованія своимъ трудомъ, то административная реформа, клонящаяся къ уничтоженію деморализующей народъ опеки, непремѣнно будетъ способствовать улучшенію народнаго быта и, сначала поднявъ его нравственныя силы, рано или поздно дастъ осязательный плодъ улучшенія и самаго народнаго благосостоянія". Отправляясь отъ той же точки зрѣнія, и самарская губернская управа „необходимѣйшимъ условіемъ для измѣненія къ лучшему считаетъ полное устраненіе опеки административныхъ властей и предоставленіе крестьянскому самоуправленію полной самостоятельности въ опредѣленномъ закономъ районѣ дѣятельности; иначе никакія измѣненія въ организаціи учрежденій не внесутъ ровно *ничего*. Задачи и интересы самоуправленія, говоритъ управа, не всегда идутъ рука объ руку съ интересами и задачами администраціи, они могутъ быть прямо противоположны ей, и поэтому, какъ скоро администраціи будетъ предоставлено право опеки, она будетъ гнуть самоуправленіе въ свою сторону, т.-е. противоположную истиннымъ интересамъ самоуправленія". Управа полагаетъ, что „проведеніе одной чистой идеи полной опеки даже предпочтительнѣе нынѣ практикуемаго способа, такъ какъ тогда вся забота и отвѣтственность лежала бы опредѣленно на администраціи и идея самоуправленія не деморализировалась бы, какъ она деморализируется теперь, когда забота и обязанность возложена на самоуправленіе, но при этомъ у него отнята всякая возможность сдѣлать что либо вопреки волѣ администраціи" [1]).

Въ устраненіе существующей розни между различными уѣздными учрежденіями, многіе высказываются за объединеніе всѣхъ управленій въ одномъ учрежденіи или, по крайней мѣрѣ, за точное разграниченіе правъ и обязанностей отдѣльныхъ учрежденій, причемъ всѣ проекты сходятся въ стремленіи къ болѣе правильной постановкѣ и расширенію правъ учрежденій общественныхъ. За объединеніе всего управленія высказываются симбирская и орловская коммиссіи. Первая пришла къ заключенію о необходимости преобразованія уѣзднаго управленія на началахъ объединенія различныхъ отраслей управленія и установленія нормальныхъ отношеній между уѣзднымъ и волостнымъ управленіемъ;

[1]) „Постановл. чрезв. самарск. губ. зем. собр. 1881 г.", стр. 149.

послѣдняя, исходя изъ того положенія, что въ настоящее время „во всѣхъ своихъ отрасляхъ управленіе уѣзда страдаетъ разрозненностью и при всѣхъ его отправленіяхъ общество встрѣчается то съ бездѣйствіемъ власти, то съ произволомъ, не ограничиваемымъ надлежащимъ контролемъ, а отвѣтственность ослабляется возможностью, для большинства должностныхъ лицъ, сваливать свои служебныя погрѣшности на другихъ“, пришла къ заключенію „о необходимости сосредоточить административную власть въ предѣлахъ уѣзда въ одномъ учрежденіи, которому было бы ввѣрено завѣдываніе всѣми дѣлами мѣстнаго управленія, а равно и исполнительныя дѣйствія по дѣламъ общаго государственнаго управленія. Наравнѣ съ другими вошли бы въ кругъ предметовъ его вѣдомства и крестьянскія дѣла, за исключеніемъ дѣлъ по жалобамъ на рѣшенія волостныхъ судовъ. Весьма важное значеніе, въ отношеніи охраненія хозяйственныхъ интересовъ крестьянъ, имѣла бы при этомъ передача въ полное завѣдываніе центральнаго уѣзднаго учрежденія взиманія всѣхъ податей и сборовъ, что въ настоящее время ввѣрено полиціи, которая недостаточно заботится о своевременности и избраніи наименѣе обременительныхъ способовъ взысканія“.

По мнѣнію воронежской коммиссіи, „упорядоченіе уѣзднаго управленія, въ чемъ ощущается нужда всѣми, должно заключаться въ правильномъ разграниченіи обязанностей между учрежденіями, въ упрощеніи управленія, т.-е. въ такой постановкѣ учрежденій, чтобы они могли дѣйствовать самостоятельно въ своихъ заботахъ объ интересахъ, ввѣренныхъ ихъ попеченію, и являлись бы отвѣтственными за свое небреженіе о нихъ, не будучи въ состояніи на что-либо слагать свою вину. Достичь этого упрощенія по дѣламъ, находящимся въ совмѣстномъ завѣдываніи земства и полиціи, возможно двоякимъ образомъ: или, оставя за полиціей нынѣ принадлежащую ей распорядительную власть, передать въ ея вѣдѣніе и то, что возложено въ настоящее время на земскія учрежденія, т.-е. хозяйственное завѣдываніе уѣздомъ, или же земскимъ учрежденіямъ передать ту распорядительную власть, которая, за учрежденіемъ земства, осталась въ рукахъ полиціи, доставляя для нея время и помѣху по выполненію обязанностей, исключительно на нее возложенныхъ. Преобразованіе въ первомъ направленіи будетъ означать возвращеніе къ старому

порядку, который уже былъ признанъ несостоятельнымъ и который оставилъ по себѣ недоброе воспоминаніе; преобразованіе во второмъ направленіи будетъ имѣть значеніе дальнѣйшаго развитія реформъ, совершенныхъ въ началѣ прошлаго царствованія, и обезпечивая лучшее попеченіе объ общественныхъ интересахъ, совпадетъ съ общими желаніями. Для этого земскимъ учрежденіямъ слѣдуетъ предоставить право непосредственнаго распоряженія по предметамъ ихъ вѣдѣнія, съ правомъ привлеченія къ суду виновныхъ въ нарушеніи законовъ и постановленій о земскихъ повинностяхъ, о хлѣбныхъ общественныхъ запасахъ, постановленій, ограждающихъ народное здравіе, и проч. А такъ какъ не будетъ представляться никакого основанія оставлять въ рукахъ полиціи то, что осталось бы у нея затѣмъ по распорядительной власти, то и этотъ остатокъ распорядительной власти слѣдуетъ передать въ земскія учрежденія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на земскія учрежденія слѣдуетъ возложить заботу о своевременномъ поступленіи всѣхъ податей и сборовъ, какъ государственныхъ, такъ и другихъ, ибо, при существованіи общиннаго владѣнія и круговой поруки, едва ли возможно уничтоженіе въ сельскихъ обществахъ нынѣ существующаго порядка взысканія податей, а потому учрежденіе особыхъ правительственныхъ сборщиковъ едва ли не будетъ излишнимъ. Съ предоставленіемъ земскимъ учрежденіямъ распорядительной власти и съ возложеніемъ на нихъ обязанности наблюденія за поступленіемъ податей и сборовъ, сферою ихъ вѣдѣнія захватываются существенные жизненные интересы крестьянскаго населенія, непосредственное попеченіе о которыхъ возложено на волостныя и сельскія учрежденія. Логическимъ послѣдствіемъ этого является сліяніе крестьянскихъ учрежденій съ земскими, т.-е. подчиненіе сельскихъ и волостныхъ учрежденій земскимъ учрежденіямъ, а именно земской управѣ“ [1]). При такой постановкѣ, земское самоуправленіе, говоря словами тульской губернской земской управы, „должно быть переустроено такъ, чтобы оно обняло всю народную жизнь и было вдвинуто въ общій строй государственнаго управленія, сдѣлавшись посредствующимъ звеномъ между сельскою общиною и частнымъ землевладѣніемъ, съ одной стороны, и высшею администра-

1) Докладъ, стр. 24. Журн. воронежскаго губ. земск. собр. 1881 г.

ціей—съ другой" [1]). Въ пользу расширенія правъ земства и слія-нія съ земскими учрежденіями учрежденій крестьянскихъ выска-зывается и калужская коммиссія. По ея мнѣнію, для болѣе успѣш-наго хода всего уѣзднаго управленія нужно: 1) строгое обособ-леніе сферы дѣятельности всѣхъ мѣстныхъ учрежденій; 2) полная солидарность этихъ учрежденій, устраняющая теперь нерѣдко встрѣчающіяся между ними столкновенія, и 3) въ видахъ соли-дарности этой, участіе земства въ избраніи членовъ мѣстной полиціи...... (Точки въ подлинникѣ). Такими мѣропріятіями, по мнѣнію коммиссіи, достигаются слѣдующіе результаты: 1) „Взамѣнъ массы нынѣ существующихъ разнородныхъ уѣздныхъ вла-стей и учрежденій, гдѣ трудно разобрать, кто и чѣмъ завѣдуетъ, кто и чѣмъ управляетъ, получится, кромѣ существующихъ со-словныхъ и спеціальныхъ учрежденій, три необходимыхъ для всего населенія единицы власти, съ вполнѣ опредѣленною сферою дѣя-тельности и ясными цѣлями для нея: а) *земство*, вѣдающее хо-зайство уѣзда, съ цѣлью развитія его нравственнаго и матеріаль-наго благосостоянія; б) *полиція*, съ исключительною цѣлью, въ видахъ благосостоянія этого уѣзда, охранять точное исполненіе законовъ, общественное спокойствіе и его благочиніе; и в) *судъ*, съ его хорошо опредѣлившимся назначеніемъ. 2) При такой ор-ганизаціи мѣстнаго управленія, земство, получая возможность служить народу въ сферѣ самыхъ насущныхъ и ему понятныхъ потребностей, сдѣлается учрежденіемъ народнымъ, не по одному только названію, но и по самому существу, и въ этой, для него новой дѣятельности откроется возможность завоевать себѣ до-вѣріе народа, необходимое въ видахъ его же собственнаго благо-состоянія, связаннаго съ дѣятельностью земства. 3) Земство изъ учрежденія, по неимѣнію за нимъ власти, безсильнаго въ его благихъ начинаніяхъ, достаточно уже выяснившихся въ его прош-лой дѣятельности, путемъ слиянія съ крестьянскимъ управленіемъ, превратится въ учрежденіе, способное достигнуть предначертан-ной ему цѣли. 4) Земство, пріобрѣтая такимъ образомъ надле-жащій и сообразный его назначенію кругъ дѣятельности, полу-чить возможность привлечь къ этой дѣятельности лучшія обще-ственныя силы, чѣмъ и обезпечивается успѣхъ новой трудной

[1]) Докладъ, стр. 11.

для земства дѣятельности и что, конечно, въ интересахъ народнаго благосостоянія, благодѣтельно повліяетъ и на сферу настоящей дѣятельности земства, неудовлетворительность которой прежде всего обусловливается недостаткомъ способныхъ людей, которые уклоняются отъ земской дѣятельности изъ сознанія безсилія его и безполезности. 3) Полиція, по вышеуказанному плану организованная, являясь въ лицѣ представителей своихъ людьми излюбленными въ томъ населеніи, среди котораго она будетъ дѣйствовать............и, наконецъ, свободная оказывать населенію услуги ея прямымъ назначеніемъ, отчего теперь, по недостатку времени и ея направленію, положительно отказывается, пріобрѣтетъ народное расположеніе и довѣріе, безъ которыхъ успѣшная полицейская дѣятельность положительно невозможна. 6) Народъ, избирая себѣ ближайшее начальство, съ точно опредѣленнымъ кругомъ для его дѣятельности, получитъ къ нему необходимое для прочности государства довѣріе, и начальство это явится для него силою, способною охранять его интересы и, по возможности, помогать въ его нуждахъ, съ которыми теперь нерѣдко оно даже не знаетъ къ кому именно обратиться" [1]).

Московскимъ губернскимъ собраніемъ приняты слѣдующія положенія: „Въ видахъ устраненія возможности столкновеній между различными органами уѣзднаго управленія, строго опредѣлить кругъ вѣдомства и разграниченіе обязанностей каждаго изъ нихъ; предоставить каждому изъ нихъ возможно большую самостоятельность въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ; упрочить положеніе исполнительныхъ органовъ устраненіемъ административныхъ взысканій съ нихъ за проступки и преступленія по должности и установленіемъ отвѣтственности ихъ предъ судомъ" [2]). Смоленское губернское собраніе, въ числѣ началъ, которыя необходимо положить въ основаніе преобразованій крестьянскаго и уѣзднаго управленій, указываетъ слѣдующія: „Значеніе земства должно быть поднято расширеніемъ круга его дѣятельности для удовлетворенія пользъ государства и интересовъ мѣстнаго населенія, а также доставленіемъ уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ возможности быть ближе къ интересамъ отдѣльныхъ мѣстностей въ уѣздѣ. Для правиль-

1) Докладъ, ненумер.

2) Журналы московскаго губ. зем. собр., январь 1882, стр. 119.

наго хода дѣлъ было бы желательно слить въ одномъ учрежденіи всѣ присутствія, въ которыхъ земство нынѣ участвуетъ чрезъ своихъ представителей“ [1]). Псковское губернское собраніе основаніемъ переустройства крестьянскихъ, а въ связи съ ними и земскихъ учрежденій вообще, полагало „признать то общее начало, чтобы, съ одной стороны, внутреннее устройство земства, какъ самоуправляющейся единицы, позволяло бы земству войти въ составъ общегосударственнаго организма и не устраняло бы, по возможности, его дальнѣйшаго развитія въ тѣсной связи съ общегосударственной жизнью; съ другой стороны, чтобы организація земскаго представительства установила правильное соотношеніе имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ и не повлекло бы за собою устраненія массою интеллигентнаго элемента населенія“. Собраніе при этомъ считаетъ нужнымъ „расширить кругъ вѣдомства земства, предоставивъ уѣздному собранію, кромѣ завѣдыванія дѣлами, относящимися къ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ, полицейско - административное управленіе уѣзда“ [2]). Новгородское губернское собраніе прямо заявляетъ, что „для достиженія основной цѣли преобразованія мѣстныхъ учрежденій вся дѣятельность мѣстнаго управленія должна быть сосредоточена въ вѣдѣніи и подъ отвѣтственностью земскихъ учрежденій. Этимъ только можетъ быть устранена та постоянная конкурренція и полная безотвѣтственность, которыя встрѣчаются нынѣ почти въ каждой сферѣ общественной дѣятельности и которыя обусловлены, съ одной стороны, врученіемъ земству многихъ заботъ, попеченій, участій и содѣйствій, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи (земск. пол., ст. 2 пп. III, VI, VII, VIII, X и XII), а съ другой—оставленіемъ оныхъ же въ другихъ отношеніяхъ въ вѣдѣніи департаментовъ министерствъ, губернскихъ правленій, губернаторовъ, полицейскихъ управленій и исправниковъ“ [3]). Высказывая такую мысль, новгородское губернское собраніе касается вопроса о предѣлахъ дѣятельности центральной правительственной власти и мѣстныхъ общественныхъ органовъ.

---

1) *Земство* 1882, № 20.

2) Доклады псковской губ. упр. и постановл. губ. зем. собр. XVII очер. сессіи, стр. 129.

3) Сборн. постановл. зем. собр. Новгородской губ. за 1881 г., стр. 119 и 121.

„Не подлежитъ сомнѣнію, — говоритъ оно, — что та или другая общественная дѣятельность должна быть ввѣрена завѣдыванію такой общественной группы, которой она была бы *по средствамъ* и *по силамъ*. Наприм., никто не будетъ утверждать, что въ настоящее время охрана границъ такого государства, какъ Россія, и даже меньшихъ, отъ внѣшнихъ враговъ будетъ по силамъ пограничнымъ областямъ, хотя было время, когда и это дѣло возлагалось, главнымъ образомъ, на мѣстныя пограничныя области. Но есть задачи, разрѣшеніе которыхъ не только нѣтъ надобности, но и крайне невыгодно возлагать на центральное управленіе, каковы, наприм., пути сообщенія, народное здравіе, образованіе, раскладка сборовъ между плательщиками, общественная безопасность, благоустройство городовъ и селеній, мѣры противъ бѣдствій, поражающихъ отдѣльныя мѣстности, охрана тишины и спокойствія и т. п. Центральное правительство вынуждено дѣйствовать чрезъ агентовъ, а для надзора за ними имѣть снова агентовъ. Контроль общественный при этомъ не эксплуатируется, хотя, по сознанію самого правительства, онъ вѣрнѣйшее средство противъ хищеній". Дѣятельность, подлежащая на этихъ основаніяхъ общественному управленію, можетъ, по мнѣнію собранія, быть ввѣрена земскимъ учрежденіямъ, съ измѣненіемъ ихъ организаціи.

Такъ разсуждаютъ земства, признающія необходимость коренныхъ измѣненій въ мѣстномъ устройствѣ; но и тѣ, которыя высказываются за неприкосновенность существующаго строя, все-таки, проявляютъ стремленіе къ усиленію, въ дѣлѣ мѣстнаго управленія, общественнаго вліянія. Основная тенденція, проходящая черезъ всѣ земскія работы и выражающаяся въ нихъ въ болѣе или въ менѣе опредѣленной формѣ, заключается въ томъ, что мѣстное управленіе должно быть построено на началахъ децентрализаціи и самоуправленія, т.-е. на тѣхъ самыхъ началахъ, къ проведенію которыхъ стремились и составители Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Принципы, установленные коммиссіею о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, — къ сожалѣнію, не проведенные въ жизнь, — вполнѣ соотвѣтствуютъ тѣмъ желаніямъ, которыя высказаны въ послѣднее время земскими собраніями. Задачею своей работы коммиссія ставила „по возможности, полное и послѣдовательное развитіе начала мѣстнаго самоуправ-

ленія"; она находила, что начало децентрализаціи всего болѣе можетъ прилагаться съ пользою въ сферѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, которые, конечно, должны уступать „единству государственнаго управленія, силѣ и цѣлости государственной власти". Въ земскомъ управленіи коммиссія видѣла „только особый органъ одной и той же государственной власти", отъ нея получающей свои права и полномочія, вслѣдствіе чего „земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его и, наравнѣ съ прочими учрежденіями, подчиняются тѣмъ общимъ условіямъ и тому общему направленію, которыя установляются центральною государственною властью". Признавая за земскими учрежденіями двоякій характеръ и назначеніе — съ одной стороны, „правильное выраженіе мѣстнымъ населеніемъ своихъ желаній, мнѣній, потребностей и нуждъ по земскимъ дѣламъ, установленіе и рѣшеніе общихъ интересамъ всей мѣстности вопросовъ", съ другой — осуществленіе этихъ „правильно и законно выраженныхъ желаній и потребностей земства",—коммиссія признавала необходимымъ дать распорядительнымъ учрежденіямъ такое устройство, при которомъ они „наиболѣе правильно и полно служили бы представителями всей мѣстности и ея интересовъ" и могли бы имѣть въ своемъ составѣ „представителей всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности". Земскимъ учрежденіямъ, служащимъ представителями имѣющихъ извѣстную самостоятельность хозяйственныхъ единицъ,—губерній и уѣздовъ,—коммиссія считала нужнымъ „ввѣрить *дѣйствительную* и *самостоятельную власть* (курсивъ въ подлинникѣ) въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ", ограничиваемую лишь „опредѣленнымъ законами наблюденіемъ общей правительственной власти за дѣйствіями земскихъ учрежденій и отвѣтственностью ихъ, за незаконныя дѣйствія, предъ судебной властью".

Таковы начала, положенныя въ основаніе изданнаго въ 1864 г. Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, — начала, которыя, съ нѣкоторыми поправками, могутъ быть признаны вполнѣ цѣлесообразными и въ настоящее время. При начертаніи Положенія, начала эти не были проведены во всей ихъ послѣдовательности, причемъ главная ошибка, въ которую впали его составители, заключается въ томъ, что земскимъ учрежденіямъ приданъ характеръ учрежденій

не государственныхъ, а частныхъ, что и повело, съ одной стороны, къ ограниченію круга ихъ дѣятельности, съ другой — къ нѣсколько ревнивому отношенію къ нимъ со стороны органовъ правительственныхъ. Несмотря, однако, на всѣ недостатки Положенія 1 января 1864 г., несмотря на нерѣдкія отступленія въ немъ отъ положенныхъ въ его основаніе принциповъ, имѣвшія весьма вредное вліяніе на цѣльность и стройность созданной системы, нельзя не признать, что, со введеніемъ въ дѣйствіе этого органическаго закона, начало административной децентрализаціи сдѣлало у насъ серьезный шагъ впередъ. Во взглядѣ на значеніе земскихъ учрежденій въ этомъ отношеніи мы расходимся со внутреннимъ обозрѣвателемъ *Русской Мысли*. [1]) „Тенденція нашего законодательства въ сторону централизаціи, — говоритъ онъ, — могли осуществиться только со времени освобожденія крестьянъ и уничтоженія права дворянства на замѣщеніе разныхъ должностей по выборамъ. Мы всегда недоумѣвали, какимъ образомъ въ обществѣ могло сложиться убѣжденіе, что произведенныя реформы ввели въ нашу жизнь новый принципъ самоуправленія, тогда какъ въ дѣйствительности онѣ ограничили только самоуправство мѣстнаго чиновничества и создали возможность осуществиться на практикѣ той системѣ централизаціи, которая до тѣхъ поръ существовала только на бумагѣ"... „Новыя учрежденія, — продолжаетъ почтенный обозрѣватель, — поставлены въ положительную зависимость отъ мѣстной администраціи, безъ санкціи которой не обходится ни одно постановленіе земскихъ собраній. Въ случаѣ же протеста со стороны губернатора, каждое дѣло, какъ бы ничтожно оно ни было, восходитъ на разсмотрѣніе или министра внутреннихъ дѣлъ, или правительствующаго сената. Не правы ли мы были замѣтить, что на практикѣ начало системы централизаціи положено было реформами шестидесятыхъ годовъ?.." „Земская и городская реформы, — говоритъ нашъ авторъ далѣе, — служатъ прямымъ доказательствомъ господства этого принципа (принципа централизаціи), такъ какъ, съ осуществленіемъ этихъ реформъ, кругъ дѣятельности центральныхъ органовъ государственнаго управленія значительно расширился".

Вполнѣ соглашаясь съ почтеннымъ авторомъ, что земскія

---

1) Ноябрь 1883 г.

учрежденія не могутъ быть признаны за дѣйствительные органы самоуправленія, мы, однако, утверждаемъ, что съ ихъ введеніемъ система централизаціи въ значительной степени ослабѣла. Въ самомъ дѣлѣ, подъ централизаціею слѣдуетъ разумѣть такой порядокъ вещей, когда мѣстные органы управленія находятся въ непосредственной зависимости отъ центральной власти, когда всѣ распоряженія ихъ могуть быть приводимы въ исполненіе только при условіи утвержденія послѣднею. Такой порядокъ существовалъ у насъ въ дореформенное время, когда всѣ мелкія, сравнительно, мѣстныя дѣла должны были восходить на разрѣшеніе центральныхъ установленій. Со введеніемъ положеній о земскихъ учрежденіяхъ и городоваго учрежденія мѣстныя, несомнѣнно, получили гораздо болѣе разрѣшающей власти, чѣмъ прежде: достаточно указать на то, что теперь смѣты и раскладки земствъ и городовъ получаютъ утвержденіе на мѣстѣ, не восходя не только до государственнаго совѣта, но и до министерствъ. Указаніе автора *внутренняго обозрѣнія* на то, что, „въ случаѣ протеста со стороны губернатора, каждое дѣло, какъ бы ничтожно оно ни было, восходитъ на разсмотрѣніе или министра внутреннихъ дѣлъ, или правительствующаго сената", далеко не служитъ доказательствомъ усиленія централизаціи. Во-первыхъ, указаніе это не вполнѣ точно. На основаніи полож. о земск. учр., никакіе протесты губернаторовъ разсмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ не подлежатъ: ст. 92 предоставляетъ этому послѣднему утвержденіе нѣкоторыхъ, особо важныхъ, постановленій земскихъ собраній, но и здѣсь власть его ограничена, такъ какъ разногласія между министромъ и собраніями разрѣшаются окончательно сенатомъ (ст. 97). Далѣе, ст. 19 предоставляетъ министру „остановить постановленіе, противное законамъ или государственнымъ пользамъ", но и здѣсь рѣшителемъ дѣла является правительствующій сенатъ. Участіе послѣдняго въ разрѣшеніи пререканій между земскими учрежденіями и правительственными органами отнюдь нельзя считать за проявленіе централизаціи. По смыслу полож. о земск. учр., 1 департаментъ сената является административнымъ судомъ, рѣшающимъ исключительно вопросы *о законности, о правильности примѣненія законовъ;* онъ не можетъ *измѣнять* постановленія собраній, а только *отмѣняетъ* ихъ, въ случаѣ признанія ихъ несогласными съ законами, тогда какъ непремѣннымъ признакомъ

централизаціи служить именно *перерѣшеніе* мѣстныхъ постановленій. Положимъ, централизація административнаго суда представляетъ существенныя неудобства: дѣла рѣшались бы скорѣе, а, слѣдовательно, устранялись бы и тѣ задержки въ ходѣ дѣла, на которыя указываетъ обозрѣватель („протестъ администраціи можетъ надолго остановить удовлетвореніе насущныхъ потребностей населенія"), если бы административные суды существовали на мѣстѣ (подобно тому, какъ существуютъ они для городскихъ дѣлъ, въ лицѣ губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій), но измѣненія въ устройствѣ административнаго суда ни мало не могутъ измѣнить положеніе дѣла въ смыслѣ централизаціи или децентрализаціи. Безъ высшаго административнаго суда,—будь то сенатъ, или иное какое учрежденіе,—обойтись невозможно, и притомъ въ интересахъ не столько центральной власти, сколько самоуправленія. Въ Пруссіи, гдѣ организація административной юстиціи наиболѣе выработана, гдѣ административные суды имѣютъ нѣсколько инстанцій, окончательнымъ рѣшителемъ вопросовъ о закономѣрности рѣшеній мѣстныхъ собраній служитъ центральный верховный административный судъ.

Что касается надзора государственной власти надъ дѣятельностью мѣстныхъ органовъ, то таковой не можетъ быть отрицаемъ даже при самомъ широкомъ развитіи самоуправленія. Государство, какъ цѣлое, имѣетъ несомнѣнное право и, скажемъ, обязанность регулировать дѣятельность своихъ мѣстныхъ органовъ,—а органы самоуправленія, мы настаиваемъ на этомъ, суть органы государства,—и направлять ее къ достиженію общегосударственныхъ цѣлей. Вопросъ можетъ быть только въ томъ, какъ далеко долженъ простираться надзоръ государства, чтобы онъ не стѣснялъ дѣятельность мѣстныхъ учрежденій, и какія отрасли мѣстной дѣятельности должны быть предоставлены полному и безконтрольному распоряженію мѣстныхъ властей, подъ ихъ непосредственной отвѣтственностью. Положеніе о земск. учр. границъ этихъ не установило, а послѣдующія узаконенія настолько расширили предѣлы надзирающей власти, что дали губернатору возможность пріостанавливать даже такія, ничего общаго съ общегосударственными интересами не имѣющія распоряженія, какъ, напр., распоряженіе о починкѣ того или другаго моста или трубы на земскомъ трактѣ. Но въ извѣстныхъ, не стѣсняющихъ сво-

бодной дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, предѣлахъ государственный надзоръ необходимъ, и во всѣхъ современныхъ государствахъ онъ имѣетъ мѣсто. Даже въ Бельгіи, странѣ съ широко развитымъ самоуправленіемъ, гдѣ мѣстныя общественныя собранія пользуются болѣе обширными, нежели гдѣ-либо, полномочіями, государственная власть снабжена достаточными средствами для защиты общегосударственныхъ интересовъ. Такъ, во-первыхъ, нѣкоторые разряды постановленій провинціальныхъ совѣтовъ подлежатъ утвержденію верховной власти (таковы, напр., постановленія о провинціальныхъ расходахъ, займахъ и т. д.); во-вторыхъ, королю предоставляется „признавать ничтожными постановленія совѣтовъ, которыя нарушаютъ общегосударственные интересы или выходятъ изъ предѣловъ ихъ компетенціи“ (annuler les actes des conseils qui blessent l'intérêt général ou sortent de leurs attributions).

Тѣ же начала, изъ которыхъ исходили составители Положенія 1 января 1864 г., положены въ основаніе большей части земскихъ проектовъ. Несмотря на все разнообразіе этихъ послѣднихъ, всѣ они построены на началахъ децентрализаціи и самоуправленія. Судя по земскимъ проектамъ, нельзя не придти къ заключенію что русское общество достаточно утомлено административнымъ произволомъ; оно желаетъ, чтобы ему были предоставлены извѣстныя права,—мы увидимъ ниже, что требованія общества не чрезмѣрны, — которыми оно могло бы пользоваться самостоятельно; чтобы, хотя въ скромныхъ предѣлахъ, ему предоставлена была возможность устраивать свою жизнь сообразно дѣйствительнымъ его потребностямъ, безъ вмѣшательства посторонней, стоящей внѣ мѣстнаго общества, власти. Но, предъявляя такія требованія, земскіе проекты отнюдь не стремятся къ умаленію власти правительства. Признавая необходимость и законность государственнаго надзора, нѣкоторые проекты изыскиваютъ способы для болѣе правильной постановки этого надзора. Такъ, проектъ воронежской губернской коммиссіи, съ которымъ согласилось и собраніе, даже усиливаетъ надзирающую власть губернатора.

„Губернатору,—говоритъ коммиссія, — право надзора должно быть предоставлено въ размѣрахъ болѣе широкихъ, чѣмъ это нынѣ предоставлено ему въ отношеніи учрежденій земскихъ. По

дѣламъ административнаго управденія губернатору не только за преступленія по должности лицъ земскихъ учрежденій, но и по проступкамъ, бездѣйствію, должно быть вмѣнено въ обязанность требовать отъ уѣздныхъ земскихъ собраній разсмотрѣнія дѣйствій членовъ земскихъ управъ, но не направлять ихъ на окончательное заключеніе губернскаго земскаго собранія, ибо это создаетъ весьма медленное теченіе дѣлъ, а вносить на разсмотрѣніе особаго губернскаго присутствія по надзору за управленіемъ“. Это присутствіе, по мнѣнію коммиссіи, должно быть организовано „изъ представительства учрежденій, заинтересованныхъ въ правильномъ дѣятельномъ управленіи и притомъ совмѣщать равновѣсіе членовъ отъ короны и общественныхъ учрежденій“. Оно должно состоять, подъ предсѣдательствомъ губернатора, какъ представителя государственной власти, изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, одного изъ предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, по приглашенію губернатора, городскаго головы губернскаго города, представителя министерства финансовъ, какъ заинтересованнаго въ правильномъ поступленіи податей и сборовъ, и предсѣдателя мѣстнаго окружнаго суда, какъ юриста.

Нѣсколько иначе разрѣшаетъ вопросъ о правительственномъ надзорѣ коммиссія самарскаго губернскаго земства. Она не видитъ практической надобности въ предоставленіи этого надзора единоличной власти губернатора. „Область дѣятельности земскихъ учрежденій,—говоритъ коммиссія,—такова, что въ ней вовсе не встрѣчается случаевъ, гдѣ бы та или другая мѣра земства, даже при своей незаконности, грозила общественнному порядку или политическому строю и тѣмъ вызывала необходимость быстрой репрессіи. Можно смѣло сказать, что за все время существованія земскихъ учрежденій не отыщется ни одного спорнаго между земствомъ и губернскою администраціею вопроса, который нельзя было бы съ удобствомъ передать на разрѣшеніе суда, безъ всякихъ предварительныхъ административныхъ мѣропріятій. Но если бы даже встрѣтились такіе исключительные случаи, гдѣ, въ интересахъ существующаго государственнаго строя, потребовалась бы немедленная пріостановка земскихъ мѣропріятій, то совершенно достаточно предоставить право такой пріостановки одному министру внутреннихъ дѣлъ, съ обязательствомъ немедлен-

но внести спорный вопросъ на разрѣшеніе сената, высшей инстанціи для толкованія и разъясненія земскаго положенія". Высказываясь за передачу всѣхъ столкновеній земскихъ учрежденій съ другими правительственными мѣстами и лицами на разрѣшеніе какого-либо судебнаго установленія, коммиссія, на случай, если-бы такая передача была признана неудобной, проектируетъ образованіе одного общаго коллегіальнаго учрежденія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, въ томъ же составѣ, какъ нынѣшнее губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, и съ добавленіемъ избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ непремѣннаго члена, и возложеніе на это учрежденіе общаго контроля надъ всѣми общественными органами губерніи [1]). По проекту владимірскаго губернскаго собранія, право надзора сохраняется за губернаторомъ, но протесты его на постановленія земскихъ собраній разсматриваются высшимъ собраніемъ (т.-е. протесты на постановленія уѣзднаго собранія, разсматриваются губернскимъ), а на постановленія губернскаго собранія—этимъ послѣднимъ, и окончательно разрѣшаются сенатомъ [2]).

V.

Вопросъ о крестьянскомъ самоуправленіи. Сельское общество.

Въ дѣлѣ переустройства нашего мѣстнаго управленія весьма существенное значеніе имѣетъ вопросъ о томъ, должно ли быть сохранено особое сословное крестьянское самоуправленіе. Въ виду несомнѣннаго существованія особенностей быта крестьянъ, ихъ юридическихъ воззрѣній и формъ землевладѣнія, всѣ земскіе проекты разрѣшаютъ этотъ вопросъ утвердительно. Но въ отношеніи предѣловъ этого самоуправленія мнѣнія рѣзко расходятся. Одни проекты сохраняютъ всю систему крестьянскихъ сословныхъ учрежденій, не исключая особыхъ органовъ, ими завѣдующихъ; другіе ставятъ крестьянскія учрежденія подъ надзоръ земства; третьи, наконецъ, ограничиваютъ крестьянское самоуправленіе предѣлами сельской общины.

---

1) Постановл. XVII очер. самарскаго г. з. с., стр. 885.
2) *Земскій Сборникъ Владимірской губ.* 1881, № VIII.

Въ пользу полнаго изолированія крестьянскаго населенія высказывается пермская губернская управа. По ея мнѣнію, „какъ по особымъ имущественнымъ условіямъ, такъ по особымъ же, вызваннымъ необходимостью и почти непримѣнимымъ ко всѣмъ другимъ классамъ населенія и сословіямъ, спеціальнымъ для крестьянскаго населенія узаконеніямъ, или стѣсняющимъ крестьянъ, или предоставляющимъ крестьянамъ просторъ и облегченія въ ихъ судебныхъ и административныхъ дѣлахъ, и въ дѣлахъ общественнаго крестьянскаго управленія, организованнаго болѣе или менѣе примѣнимо къ условіямъ его сельской жизни вообще и жизни русскаго крестьянина въ частности, къ умственному развитію крестьянъ и ихъ обычаямъ,—сельское населеніе со своимъ общественнымъ управленіемъ *находится въ исключительныхъ условіяхъ* (курсивъ въ подлинникѣ). Съ другой стороны, во главѣ общественнаго крестьянскаго управленія, по крайней мѣрѣ, въ настоящее время, стоятъ весьма часто лица, или недостаточно развитыя, или совсѣмъ неграмотныя, почему такія лица по необходимости подчиняются стороннему вліянію и производятъ разные безпорядки, упущенія и даже злоупотребленія, могущія нанести и наносящія обществамъ иногда весьма значительные ущербы. Поэтому, какъ немыслимо оставить крестьянское общественное управленіе при настоящемъ его положеніи, безъ особеннаго надзора, такъ невозможно и подчинить его общимъ для прочихъ сословій и классовъ учрежденіямъ, а необходимо создать такія учрежденія для завѣдыванія дѣлами крестьянъ, которыя бы удовлетворяли, по возможности, потребностямъ даннаго времени". Необходимость особыхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ пермская управа мотивируетъ еще тѣмъ соображеніемъ, что „съ крестьянскимъ дѣломъ связаны весьма важные интересы правительства и, между прочимъ, отбываніе податей и разныхъ государственныхъ повинностей, почему государственная власть не можетъ устранить себя отъ вліянія на ходъ крестьянскаго дѣла; передача же земскимъ и судебно-мировымъ учрежденіямъ, въ нынѣшнемъ ихъ видѣ, крестьянскихъ дѣлъ, не представляя государству достаточныхъ гарантій соблюденія его интересовъ, лишила бы его ближайшаго участія въ означенныхъ дѣлахъ". За сохраненіе крестьянскаго самоуправленія высказывается и орловская губернская коммиссія, которая, отправляясь отъ положенія, что „коренная

ломка существующаго порядка сопряжена съ опасностью вызвать еще бо́льшую неурядицу, нежели та, которую предполагается этимъ путемъ прекратить", не считаетъ возможнымъ „упразднить ни одного изъ установленій сельскихъ и волостныхъ, образованныхъ положеніемъ 19 февраля и не тронутыхъ передѣлками 1874 г.". Но, въ то же время, коммиссія „не признаетъ полезнымъ централизовать начальство надъ ними въ спеціальномъ уѣздномъ учрежденіи, вѣдающемъ исключительно крестьянскія дѣла".

Другіе проекты, не отрицая существованія особыхъ крестьянскихъ интересовъ, указываетъ, что интересы эти проявляются въ весьма тѣсныхъ предѣлахъ,—въ предѣлахъ поземельной общины, почему и не представляется надобности въ сохраненіи цѣлой системы крестьянскаго сословнаго управленія. „Дѣятельность волостнаго и сельскаго управленій,—говоритъ новгородское губернское собраніе въ своемъ заключеніи, — а равно губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, *собственно по крестьянскому самоуправленію* ограничивается выборомъ должностныхъ лицъ, ассигнованіемъ содержанія имъ, учетомъ и жалобами на растраты и другія противозаконныя и неправильныя дѣйствія этихъ должностныхъ лицъ. Дѣятельность же исполнительныхъ органовъ крестьянскаго самоуправленія (старшинъ, старостъ, сборщиковъ податей, сотскихъ и десятскихъ), главнымъ образомъ, посвящена исполненію разнообразныхъ порученій земства, полиціи, судебныхъ установленій и административныхъ вѣдомствъ. Такое направленіе дѣятельности органовъ крестьянскаго сословнаго управленія объясняется тѣмъ, что, съ отмѣной крѣпостнаго права, съ упраздненіемъ власти помѣщиковъ и окружныхъ начальниковъ вѣдомства государственныхъ имуществъ, выступили такіе общественные интересы, которые не несутъ уже на себѣ характера сословности и были вскорѣ послѣ того ввѣрены земству; большинство земствъ довершило это дѣло, переведя натуральныя повинности крестьянства на все земство. Интересъ сословности исчезъ, и съ того времени все съ большею и большею силою выступаетъ интересъ мѣстности. Еще Высочайшее повелѣніе 25 марта 1859 г. идеаломъ общественнаго устройства признаетъ такую организацію его, при которой выборные люди служили бы представителями мѣстности и ея интересовъ. Отрасли земскаго вѣдѣнія, обнимая собою интересы отдѣльныхъ мѣстностей (пути

сообщенія, школы, больницы, страхованіе, призрѣніе и т. д.) исключаютъ тѣмъ сословный характеръ этой дѣятельности. Крестьянство хотя и составляетъ большинство земскаго населенія, но и оно не имѣетъ въ этихъ вышеупомянутыхъ общественныхъ, земскихъ интересахъ, группирующихся по мѣстностямъ, особыхъ интересовъ, отличныхъ отъ интересовъ другихъ группъ и сословій. А потому, за окончаніемъ дѣлъ по отводу надѣловъ, крестьянскія общественныя учрежденія утратили всякое самостоятельное значеніе и составляютъ бремя, непосильное для крестьянскихъ общинъ. Расходы по содержанію органовъ крестьянскаго самоуправленія и низшихъ должностныхъ лицъ, денежные и натуральные, достигаютъ весьма значительныхъ размѣровъ. Денежный расходъ падаетъ исключительно на крестьянъ-общинниковъ, или, точнѣе, на отведенные имъ надѣлы; крестьяне, имѣющіе покупныя земли и другія недвижимыя имущества, особаго участія въ содержаніи управленія не принимаютъ. Эти положенія, касающіяся фактической стороны вопроса, приводятъ собраніе къ заключенію, что общины должны быть освобождены отъ обязанности содержать исключительно на свои средства органы крестьянскаго самоуправленія, въ виду измѣнившихся бытовыхъ условій, утратившіе свой сословный характеръ. Общественное управленіе, по роду дѣятельности административной, должно быть совершенно отдѣлено отъ общиннаго хозяйственнаго управленія" [1]). Вслѣдствіе этого новгородское собраніе установило, что „крестьянское общественное управленіе, волостное и сельское, какъ сословныя по ихъ организаціи, составу и содержанію, должны быть упразднены и дѣятельность, на нихъ возложенная нынѣ, — преимущественно общественная и полицейская, — должна быть возложена на все земство и отбываема за счетъ и по выбору или найму земства".

За единицу собственно крестьянскаго управленія, въ которой сосредоточиваются всѣ спеціально-крестьянскіе интересы, признается сельская, или, вѣрнѣе, поземельная община, причемъ многими земствами приводится много соображеній въ пользу сохраненія и поддержанія общиннаго землевладѣнія. Коммиссія уфимскаго губернскаго собранія „съ полнымъ сочувствіемъ отно-

---

1) Сбор. постановл. земскихъ собраній Новгор. губ. за 1881 г., стр. 114.

сится къ мысли, что необходимо провести рѣзкую черту между дѣлами, исключительно касающимися хозяйственныхъ интересовъ крестьянъ, и дѣлами, касающимися ихъ, какъ обывателей, столько же, сколько и всѣхъ подлѣ нихъ живущихъ,—дѣлами, по которымъ сельскія власти являются органами государственнаго и земскаго управленія: первыя предоставить безконтрольно въ вѣдѣніе крестьянъ; для послѣднихъ снять съ крестьянъ тяготу исключительнаго содержанія этихъ учрежденій и отвѣтственность за нихъ". По мнѣнію коммиссіи, „чисто крестьянскія дѣла, касающіяся одного сельскаго состоянія, ограничиваются всѣ предѣлами крестьянскаго общества, первообразомъ котораго является крестьянская община съ общиннымъ землевладѣніемъ. Въ существованіи и процвѣтаніи этой начальной единицы, этого страховаго отъ пролетаріата общества, вся коммиссія видитъ оплотъ государственнаго спокойствія и не можетъ не высказать желанія, чтобы были устранены всѣ неблагопріятныя условія, подтачивающія нынѣ существованіе общины, и чтобы законъ не способствовалъ ея разложенію, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, кулаки, расхищающіе ея поземельное имущество, въ близкомъ будущемъ сдѣлаютъ свое дѣло, такъ что поправить его будетъ уже поздно. Часть коммиссіи идетъ дальше и желала бы видѣть со стороны законодательства особое покровительство общественному землевладѣнію, между тѣмъ какъ другіе члены коммиссіи опасаются, чтобы такое особое покровительство не повредило самой общинѣ, стѣсняя ея развитіе въ будущемъ. Но, оставаясь въ рамкахъ поставленнаго ей вопроса, коммиссія полагаетъ, что какъ община, такъ и вообще крестьянское общество со своимъ поземельнымъ владѣніемъ должны считаться основною самостоятельною единицею, съ правомъ безконтрольнаго распоряженія своими хозяйственными дѣлами и съ правомъ избранія для того представителя, на которомъ не лежало бы никакихъ другихъ обязанностей и который потому не являлся бы исполнителемъ приказаній высшихъ начальниковъ, слагающихъ на него, такъ сказать, черную работу" [1]). Подобно уфимской, курская губернская коммиссія признала основнымъ началомъ своихъ работъ—принципъ охраненія общины и общиннаго владѣнія землею, какъ института вполнѣ народнаго, соотвѣтствую-

[1]) *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, отд. II, стр. 38.

щаго народнымъ нуждамъ, въ экономическомъ отношеніи, и народнымъ бытовымъ взглядамъ — въ юридическомъ; коммиссія признаетъ необходимымъ, чтобы „земли, принадлежащія членамъ общины, какъ временнообязанныхъ, такъ и государственныхъ крестьянъ и крестьянъ-собственниковъ, не могли бы отчуждаться никому, кромѣ членовъ той же самой сельской общины, продажа же четвертныхъ земель должна быть воспрещена какъ постороннимъ лицамъ, такъ и членамъ общины, а въ случаѣ смерти или выбытія члена, участокъ его поступаетъ въ вѣдѣніе общины, какъ было до изданія положенія о владѣнныхъ записяхъ. Оградивъ такими законоположеніями общину отъ разложенія, необходимо, чтобы законъ призналъ въ общинѣ, кромѣ экономическаго ея значенія, присущаго ей по пониманію народа, и юридическую правоспособность, какъ юридическаго лица“ [1]). Новгородское губернское собраніе „полагаетъ необходимымъ рѣшительно признать, что эта (общинная) форма землевладѣнія, въ силу своего историческаго прошлаго, въ виду назначенія ея служить обезпеченіемъ большинства населенія отъ пролетаріата, несомнѣнно, заслуживаетъ не только признанія ея со стороны положительнаго закона, но и принятія со стороны законодательной власти особыхъ мѣръ, могущихъ послужить укрѣпленію экономическаго положенія общинъ“.

Въ нѣкоторыхъ проектахъ проводится различіе между общиной, какъ единицей хозяйственной, и сельскимъ обществомъ, какъ единицей административной. Такое различіе дѣлаетъ, напримѣръ, московская губернская коммиссія. „Поземельная община,—по ея проекту, — остается при томъ значеніи, которое она имѣла до сихъ поръ, т.-е. единицею хозяйственною; сельское общество получаетъ значеніе административной единицы. Оно можетъ совпадать или не совпадать съ поземельной общиной, или же соединять въ себѣ нѣсколько такихъ общинъ, но ни въ какомъ случаѣ оно не должно стѣснять общины въ свободномъ пользованіи ихъ хозяйственными правами. Поэтому каждая сельская община, какъ бы мала она ни была, должна составлять самостоятельную хозяйственную единицу и домохозяевамъ каждой общины должно быть предоставлено право сходокъ для обсужденія ихъ

[1]) *Земскій Ежегодникъ Курской губ.* за 1881 г., стр. 6.

общихъ хозяйственныхъ нуждъ“ [1]). Коммиссія вологодскаго губернскаго собранія „единицей общественнаго управленія для крестьянъ всѣхъ наименованій“ признаетъ сельскій приходъ, разумѣя подъ таковымъ „извѣстный территоріальный околотокъ, съ указаніемъ уѣздными земскими собраніями центральныхъ пунктовъ, къ которымъ должны примкнуть остальныя населенныя мѣста“. „Поземельныя общины, какъ бы малы онѣ ни были, будучи связаны внутри себя общиннымъ владѣніемъ землей и уплатой податей, составляютъ отдѣльныя хозяйственныя единицы и должны вести свое общинное хозяйство по письменнымъ и словеснымъ постановленіямъ мірскихъ сходовъ, состоящихъ изъ всѣхъ домохозяевъ общины“ [2]). По мнѣнію смоленскаго губернскаго собранія, „коренною поземельною крестьянскою единицею должна быть признана община, съ соотвѣтственнымъ ея значенію кругомъ дѣлъ; административною крестьянскою единицею можетъ быть только сельское общество“ [3]).

Разъ признается необходимость проведенія различія между общиною и обществомъ, разъ признается, что общиннымъ управленіемъ исчерпываются всѣ спеціально крестьянскіе интересы, самъ собою возникаетъ вопросъ: не слѣдуетъ ли общество, какъ основную административную единицу, освободить отъ сословнаго характера и устройства? Противъ допущенія всесословности сельскаго общества бессарабская губернская управа указываетъ, что „при существованіи отдѣльныхъ сословій, при неподготовленности къ подобной реформѣ массы населенія, едва ли мыслима полная солидарность между лицами всѣхъ сословій, проживающими въ общинѣ. Поэтому преобразованіе общественнаго сельскаго управленія должно быть въ смыслѣ исключительно сословномъ — крестьянскомъ. Да и врядъ ли, въ особенности на первыхъ порахъ, при неразвитости сельскаго населенія и при существующей разрозненности интересовъ отдѣльныхъ сословій, можно допустить, чтобы то не малое число всякаго рода разночинцевъ и писарей, проживающихъ въ селеніяхъ, не воспользовалось своимъ вліяніемъ, какимъ нынѣ пользуется въ средѣ общества, и чтобы эти

---

1) Докладъ, стр. 39.
2) Журн. вологодскаго губ. з. собр., январь 1882 г., стр. 105.
3) *Земство* 1882 г., № 20.

лица не были избраны въ представители общины; опасенія эти настолько основательны, что, по всѣмъ и каждому извѣстнымъ примѣрамъ, убѣждаютъ въ необходимости высказаться противъ такой всесословности" [1]). Но въ земскихъ проектахъ встрѣчаются мнѣнія, совершенно противоположныя приведенному. Въ статьѣ „Земельная община и сельское общество", помѣщенной въ газетѣ *Земство* 1881 г., № 18, и составляющей часть подробнаго проекта преобразованія мѣстнаго управленія, членъ владимірской губернской управы А. П. Смирновъ рѣшительно высказывается за всесословность сельскаго общества. „Надобно установить сельское общество, именно какъ первую земскую, хозяйственно-административную единицу, — говоритъ онъ.—Такою оно является и на самомъ дѣлѣ. Но еще яснѣе и полнѣе оно будетъ такою земскою единицею, когда отнять у него сословный крестьянскій характеръ. Сама жизнь уже указываетъ на необходимость такого дальнѣйшаго развитія сельскаго общества. Участковые владѣльцы продаютъ свои участки лицамъ другихъ сословій: какое же основаніе этимъ послѣднимъ стать въ другія отношенія къ сельскому обществу и не быть его членами? Они также нуждаются въ охранѣ порядка, спокойствія, личной и имущественной безопасности, въ той же школѣ, больницѣ, богадѣльнѣ, даже въ общемъ пастбищѣ и пастухѣ. Почему церковный причтъ, владѣющій церковной землей въ предѣлахъ сельскаго общества, не есть членъ его? Сколько бы нравственной и экономической силы пріобрѣло отъ того сельское общество! То, что раздѣлилось, распалось и все дальше идетъ по пути разложенія, снова стало бы соединяться и крѣпнуть въ обновленномъ видѣ. Или уже совсѣмъ наоборотъ: подъ сельскимъ обществомъ разумѣть исключительно земельную общину, а всѣхъ выдѣлившихся домохозяевъ-крестьянъ и вообще всѣхъ участковыхъ владѣльцевъ считать находящимися непосредственно въ составѣ волости. Но едва ли это будетъ полезно и едва ли возможно въ мѣстностяхъ, гдѣ господствуетъ подворное или участковое землевладѣніе. Волость — слишкомъ крупная единица для первоначальнаго хозяйственно-административнаго союза".

Мы сказали уже, что новгородское губернское собраніе выска-

[1]) *Вѣстникъ Бессарабскаго Земства* 1882 г., № 1—2, докладъ губерн. упр., стр. 186.

залось за отдѣленіе сельскаго общества отъ общины и за упраздненіе сословныхъ крестьянскихъ учрежденій. Отправляясь отъ двухъ положеній, „что всѣ общественные земскіе интересы, по ихъ существу, представляютъ собою интересы мѣстности, интересы всего населенія данной мѣстности, и что въ каждой почти мѣстности въ дѣйствительности встрѣчаются не однѣ только общины, но и другіе общественные элементы“, собраніе, на вопросъ, слѣдуетъ ли стремиться къ полному соединенію хозяйственныхъ интересовъ общины съ интересами общественными, въ болѣе широкомъ смыслѣ, отвѣчаетъ отрицательно. „Общественное управленіе,—говоритъ оно,—охватывающее интересы мѣстности, должно быть построено на представительствѣ и за счетъ всѣхъ общественныхъ элементовъ мѣстности, а не на одной общинѣ, въ томъ случаѣ, если мѣстность состоитъ не изъ однѣхъ только общинъ“.

Вопросъ о томъ, гдѣ именно должно начаться сліяніе сословій, имѣетъ весьма важное значеніе. Сельская община или общество, при всякой системѣ управленія, навсегда останется основною его ячейкою; она всегда будетъ нести тѣ или другія, возложенныя на нее государствомъ обязанности, всегда будетъ имѣть свои потребности, вытекающія изъ сожитія и требующія удовлетворенія. Ни уѣздъ, ни волость не въ состояніи выполнить того, что, по самому существу дѣла, должно и будетъ относиться къ кругу вѣдѣнія общины, какъ союза, связаннаго общими, и притомъ мѣстными интересами. У насъ сельская община (мы говоримъ объ общинѣ исключительно административной, отнюдь не смѣшивая ее съ общиною поземельною) имѣетъ организацію, данную ей законодательствомъ 19 февраля 1861 г. и несетъ нѣкоторыя, весьма важныя обязанности: она, между прочимъ, сама, черезъ избираемыхъ ею должностныхъ лицъ—старостъ—вѣдаетъ полицію въ предѣлахъ своей территоріи (ст. 60 и 83 Общ. Пол.). Но эта община — сословная, *крестьянская;* ея членомъ можетъ быть только крестьянинъ; только лицо, участвующее въ мірскомъ землевладѣніи, можетъ пользоваться правами, принадлежащими членамъ общины, нести обязанности, на нихъ лежащія. Между тѣмъ, интересы общинные въ настоящее время уже вышли изъ круга интересовъ сословныхъ; многія селенія, переставъ быть исключительно крестьянскими, получили характеръ, столь же раз-

пословный, какъ и города: въ нихъ живутъ и члены разныхъ поземельныхъ общинъ, не имѣющіе между собою связи по землевладѣнію, но связанные сосѣдствомъ, и личные собственники, и т. д. Особенно замѣтно сказывается это явленіе подъ Москвою. Благодаря близости столицы, въ Московскомъ уѣздѣ сословный крестьянскій характеръ сельскаго общества въ значительной степени утратился. Здѣсь найдется немного деревень, въ которыхъ населеніе состояло бы исключительно изъ мѣстныхъ, приписанныхъ къ обществу крестьянъ. Въ большой части селеній есть постоянные обыватели, имѣющіе въ нихъ осѣдлость, недвижимую собственность, торгъ или промыселъ, но не принадлежащіе къ обществу и потому свободные отъ участія въ мірскихъ расходахъ на предметы благоустройства, которымъ они пользуются наравнѣ съ мѣстными крестьянами. Справедливость требуетъ, чтобы такія лица были привлечены къ участію въ общественныхъ расходахъ, а если они будутъ нести ихъ, то необходимо предоставить имъ и извѣстное участіе въ общественномъ управленіи. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ потребность въ сліяніи всѣхъ обывателей селенія въ одно общественное управленіе несомнѣнно ощущается. Лучшимъ примѣромъ можетъ служить сельцо Богородское. Въ этомъ селеніи, составляющемъ одну изъ любимыхъ дачныхъ мѣстностей, существуетъ крестьянское сельское общество, состоящее изъ 78 душъ и 43 дворовъ, и кромѣ того въ немъ находится большое количество дачъ и фабрикъ, принадлежащихъ лицамъ некрестьянскаго сословія. Одна изъ главныхъ потребностей мѣстнаго населенія заключается въ мостѣ и дорогѣ, соединяющей Богородское съ Москвой. Неудовлетворительное состояніе этой дороги причиняетъ много неудобствъ мѣстнымъ жителямъ; средства, потребныя на ея исправленіе, весьма незначительны и могли бы быть собраны посредствомъ небольшаго налога на недвижимыя имущества; но, такъ какъ сельскому обществу, т. е. 78 душамъ крестьянъ, этотъ расходъ не по силамъ, а прочіе владѣльцы въ составъ общества не входятъ, то дорога остается неисправленной, или исправляется на добровольныя пожертвованія *). Въ такомъ же положеніи находятся село Черкизово, деревня Новая Андроновка и др., гдѣ сельское общество

*) Въ послѣднее время содержаніе ея приняло на себя губернское земство, при участіи уѣзднаго.

состоитъ изъ крестьянъ, а большинство постоянныхъ обывателей и домовладѣльцевъ принадлежитъ къ другимъ сословіямъ. Наконецъ, въ Московскомъ уѣздѣ есть населенныя мѣста, гдѣ крестьянскихъ обществъ не существуетъ, и гдѣ поэтому нѣтъ никакого управленія. Таковы поселенія на ямскихъ земляхъ—Черная Грязь и Хохловка, дачныя поселенія: Петровское-Зыково, Петровское-Разумовское, поселки при станціяхъ Пушкинской, Царицынской, Химской, селенія Перово, Тетерки и Пикуново, и др. Обыватели всѣхъ этихъ мѣстностей имѣютъ общія нужды—по устройству дорогъ, водоснабженію, освѣщенію и т. д., но безъ общественнаго управленія для удовлетворенія этихъ нуждъ способовъ не имѣется. Фактъ этотъ, по нашему мнѣнію, не можетъ быть оставляемъ безъ вниманія при проектированіи новаго устройства мѣстнаго управленія. Но, несмотря на существованіе этого факта, весьма распространено мнѣніе, что сельское общество, какъ единица самоуправленія крестьянскаго, должно быть оставлено неприкосновеннымъ, въ виду того, что наше крестьянство имѣетъ много особенностей, рѣзко отличающихъ его отъ другихъ сословій, почему и сохраненіе особаго крестьянскаго сословнаго управленія представляется необходимымъ. Это мнѣніе, между прочимъ, поддерживала газета *Русь*.

„Немногіе изъ составителей проектовъ, говоритъ она, посягаютъ на *сельское* крестьянское самоуправленіе. Можно поэтому надѣяться, что ему не будетъ угрожать извнѣ никакой новой опасности. Первой ячейкой въ уѣздѣ является, безъ сомнѣнія, *сельское общество*. Это, какъ мы уже однажды сказали, органическая сословная, территоріальная и хозяйственная единица въ Россіи, которая „вся стоитъ селами, а не городами“. Нѣкоторыхъ смущаетъ именно сословный характеръ этой единицы или ячейки, и имъ, во имя *либеральнаго* начала всесословности, хотѣлось бы, даже насильственно, или хоть искусственно, вторгнуться въ этотъ замкнутый кругъ крестьянской сословности, нарушить свободу его „самобытности“... „Отличіе нашего крестьянскаго общества отъ прочихъ сословій—говоритъ газета далѣе—въ томъ именно и состоитъ, что оно тѣсно связано между собою общностью и солидарностью хозяйственныхъ интересовъ, формою землевладѣнія, однородностью быта, единствомъ обычая, мысли и духа, наконецъ „исконнымъ строемъ и образомъ само-

управленія, единымъ съ перваго дня русской исторіи". Крестьянство, вмѣстѣ съ тѣмъ, является у насъ по преимуществу *носителемъ начала общественнаго* и живетъ, особенно въ области гражданскихъ правовыхъ отношеній, внѣ нашего писаннаго закона, подъ закономъ старыхъ обычаевъ. Поэтому всякое вторженіе въ этотъ народный строй чуждой его духу стихіи могло бы только ослабить самую ту основу, которою крѣпка и стоитъ Россія: другихъ, равносильно крѣпкихъ, къ сожалѣнію, мы пока еще не видимъ".

Въ приведенныхъ словахъ заключается вся аргументація въ пользу сохраненія особаго крестьянскаго управленія. Аргументація эта съ перваго взгляда не можетъ не казаться весьма убѣдительной, но внимательное разсмотрѣніе ея приводитъ къ заключенію, что въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ, и притомъ самыхъ существенныхъ, она основана на недоразумѣніи. Наше крестьянство, во первыхъ, представляется *Руси* сплошною, компактною массою, связанною „общностью и солидарностью хозяйственныхъ интересовъ", какъ будто солидарность эта настолько значительна, что не оставляетъ мѣста для розни и борьбы интересовъ, какъ будто въ крестьянскомъ „міру" интересъ личный совершенно заслоняется и поглощается интересомъ общественнымъ. Но, къ сожалѣнію, въ дѣйствительности такой „общности и солидарности" интересовъ далеко не существуетъ, или она является чрезвычайной рѣдкостью; напротивъ, со времени освобожденія крестьянъ интересъ личный, нерѣдко совершенно противоположный общественному, сильно выдвинулся въ крестьянской средѣ и вступилъ въ непрестанную борьбу съ интересомъ общественнымъ. Въ крестьянской средѣ выдѣлился типъ, самимъ народомъ окрещенный характернымъ именемъ *міроѣда*, который поѣдаетъ, подтачиваетъ міръ, стремясь подчинить его интересы своимъ личнымъ. Множество статистическихъ данныхъ, собранныхъ за послѣднее время, констатируютъ тотъ фактъ, что во многихъ мѣстностяхъ крестьянство распалось на двѣ неравныя группы — людей зажиточныхъ, благосостояніе которыхъ все болѣе и болѣе возрастаетъ, и бѣдноту, утратившую всякую хозяйственную силу. Между этими группами идетъ борьба, исходъ которой, конечно, не можетъ быть благопріятенъ для послѣдней. Мы могли бы указать много фактовъ, несомнѣнно свидѣтельствующихъ, что сельское само-

управленіе, попавши въ руки „мiроѣдовъ“, перестаетъ служить интересамъ мiрскимъ, дѣлается орудіемъ одной господствующей группы, но думаемъ, что факты такого рода достаточно извѣстны. Въ чемъ же, при существованіи такой розни, выражается „общность и солидарность хозяйственныхъ интересовъ?“ Не въ томъ ли колоссальномъ расхищеніи мiрскихъ земель, на борьбу съ которымъ признали необходимымъ въ послѣднее время выступить нѣкоторыя земства? Не въ обезземеленіи ли бѣдняковъ и сосредоточеніи массы душевыхъ участковъ въ рукахъ немногихъ „мiроѣдовъ“?.. Прискорбное, хотя и естественное, при нынѣшнихъ условіяхъ, явленіе „мiроѣдства“ въ значительной степени ослабляетъ и тѣ другія узы, которыя, по мнѣнію *Руси*, связываетъ крестьянство въ одно цѣлое: оно нарушило и единство „формы землевладѣнія“, такъ какъ на ряду съ владѣніемъ общиннымъ появилась у общинниковъ и собственность личная, нерѣдко крупная, ставящая общинника — личнаго землевладѣльца въ тѣже отношенія къ общинѣ, въ какой стоитъ къ ней крупный землевладѣлецъ—не крестьянинъ, интересы котораго, по приводимымъ *Русью* словамъ Ю. Ѳ. Самарина, „противуположны по существу“ интересамъ общины, „какъ интересы покупщика и продавца, кредитора и должника, производителя и потребителя“.

Подъ вліяніемъ того же явленія нарушились и „однородность быта“, и „единство обычая“. Мы лично много разъ имѣли случай наблюдать рѣзкую разницу въ бытѣ „хозяевъ“—фабрикантовъ, владѣльцевъ промышленныхъ и торговыхъ заведеній и пр. съ одной стороны и массы крестьянъ — ихъ односельцевъ и однообщинниковъ съ другой; намъ не разъ приходилось видѣть то глубокое отдаленіе, которое существуетъ между обѣими группами сельскаго населенія, и которое проявляется притомъ при такихъ условіяхъ, когда неравенству, по видимому, не должно бы быть и мѣста—на сходахъ, на собраніяхъ ссудосберегательныхъ товариществъ, и т. под.; мы видѣли отношенія „покупщика къ продавцу“ и „кредитора къ должнику“, между односельцами, равноправными членами одного сельскаго общества, одной поземельной общины... Наконецъ, накопленіе богатствъ въ рукахъ части сельскаго населенія привело эту часть къ удаленію и отъ жизни „подъ закономъ старыхъ обычаевъ“: все чаще и чаще переходятъ зажиточные крестьяне подъ сѣнь „писаннаго закона“, все

чаще стали предъявляться къ утвержденію въ общіе суды крестьянскія духовныя завѣщанія, чаще и чаще стали вестись въ тѣхъ же судахъ тяжбы о крестьянскомъ наслѣдствѣ, о раздѣлѣ общаго крестьянскаго имущества... Остается затѣмъ „единство мысли и духа", но судить объ этомъ мы не беремся: сознаемся откровенно, мы не имѣемъ для этого фактовъ.

Итакъ, крестьянскій „міръ", съ его общиннымъ землевладѣніемъ, уже не представляетъ той однообразной, плотной массы, какою былъ онъ нѣкогда: въ немъ появилось уже различіе интересовъ и борьба началъ личнаго и общиннаго. Можетъ ли же, при такихъ условіяхъ, угрожать какою либо опасностію „вторженіе въ этотъ народный строй чуждой его духу стихіи", въ лицѣ напр. священника, дворянина-землевладѣльца, торговца и т. под.? Мы съ своей стороны никакой опасности отъ этого предвидѣть не можемъ.

Несмотря на все сказанное, мы, однако, вполнѣ раздѣляемъ мнѣніе, что наше крестьянство имѣетъ особенности, и свои особые интересы, чуждые другимъ сословіямъ. Но эти особенности и интересы имѣютъ вполнѣ опредѣленные предѣлы и сводятся къ *общинному землевладѣнію*. Члены поземельной общины имѣютъ общія нужды, общіе интересы, вытекающіе изъ того обстоятельства, что они вмѣстѣ, сообща, пользуются землею и потому поземельная община имѣетъ право на признаніе ея юридическимъ лицомъ, на охраненіе ея отъ всякихъ вторженій и посягательствъ, но ея существованіе отнюдь не можетъ служить препятствіемъ слінію крестьянства съ другими сословіями въ области общаго управленія. Крестьянинъ, внѣ поземельной общины, можетъ имѣть множество другихъ интересовъ, и эти послѣдніе ставятъ его въ соприкосновеніе съ лицами другихъ сословій, находящимися съ нимъ въ одинаковыхъ условіяхъ, напр., живущими съ нимъ въ одной деревнѣ. Интересы эти перестанутъ казаться непримиримыми, коль скоро будетъ признано различіе, существующее между общиною *земельною* и *административною*. Законодательство 19 февраля 1861 года впало, на нашъ взглядъ, въ крупную ошибку, не проведя надлежащей границы между этими двумя видами общины; принявъ за основаніе, что „сельское общество составляется изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика", оно смѣшало общину поземельную съ административной, что повлекло

за собою весьма важныя неудобства. Такъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ общества оказались слишкомъ незначительными по своему составу, что, по выраженію *Руси*, дѣлаетъ иногда міръ „слабымъ, сирымъ, беззащитнымъ". Въ Московской губ., напр., среднее сельское общество имѣетъ всего около 57 дворовъ и около 80 работниковъ; средній годовой бюджетъ общества не превышаетъ 107 руб., и эта ничтожная сумма обыкновенно поглощается расходами на содержаніе сельскаго управленія и полиціи. Возможно ли, при такихъ условіяхъ, исполненіе тѣхъ обязанностей, которыя возлагаются на общество закономъ и имѣютъ весьма важное значеніе для общественнаго благоустройства, какъ „заведеніе сельскихъ училищъ, содержаніе учителей и удовлетвореніе другихъ общественныхъ и хозяйственныхъ потребностей крестьянъ" (ст. 187 Общ. Пол.), „расходы по оспопрививанію и принятіе мѣръ, предписываемыхъ уставомъ врачебнымъ, въ случаѣ появленія заразительныхъ болѣзней и скотскихъ падежей; содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ; призрѣніе престарѣлыхъ, дряхлыхъ и увѣчныхъ членовъ общества" (ст. 179) и т. д. При маломъ составѣ обществъ, мірскіе сборы тяжело ложатся на общинниковъ (въ Московской губ., напр., приходится, въ среднемъ, по 1 руб. 87 коп. на дворъ и около 1 р. 34 коп. на работника), а въ тоже время, при обременительности для плательщиковъ, они ничтожны по суммѣ и потому недостаточны для достиженія цѣли. Въ устраненіе указаннаго недостатка, коммиссія Московскаго земства проектируетъ нѣкоторыя измѣненія въ организаціи сельскаго общества. По ея проекту, „каждая деревня въ 200 душъ и свыше этого числа составляетъ сельское общество. Поземельныя общины, состоящія изъ меньшаго числа душъ, соединяются въ административномъ отношеніи въ сельскія общества, либо присоединяются съ этою цѣлью къ сосѣдней деревнѣ, число жителей которой не менѣе 200 душъ. Но по хозяйственнымъ дѣламъ, связаннымъ съ поземельнымъ владѣніемъ и съ уплатою податей, каждая поземельная община, какъ бы мала она ни была, составляетъ отдѣльную хозяйственную единицу. Административная организація сельскихъ обществъ остается существующая нынѣ".

Проектируемое увеличеніе состава сельскихъ обществъ принесетъ, безъ сомнѣнія, нѣкоторую пользу, но имъ однимъ не устраняются всѣ недостатки современной организаціи общественнаго

управленія. Въ виду того, что наша деревня уже въ значительной степени утратила исключительно сословный характеръ, мы признаемъ необходимымъ коренное переустройство сельскаго общественнаго управленія въ томъ направленіи, чтобы въ немъ могли получить удовлетвореніе всѣ, существующіе въ селеніи интересы, чтобы оно сдѣлалось первой, основной единицей нашего самоуправленія. Поземельная община должна войти въ него, какъ самостоятельный членъ, наравнѣ съ личными собственниками, живущими въ предѣлахъ его территоріи, оставаясь независимой и самостоятельной въ области своего хозяйственнаго быта. Само собою разумѣется, что поземельная община можетъ и совпасть съ сельскимъ обществомъ, и что послѣднее можетъ состоять изъ однихъ крестьянъ-общинниковъ, если кромѣ ихъ не окажется другихъ обывателей въ околоткѣ, образующемъ общество. Мы твердо убѣждены, что образованіе всесословнаго общества не причинитъ никакого ущерба крестьянамъ, ни мало не посягнетъ на ихъ „самобытность“; напротивъ, оно послужитъ имъ на пользу, хотя бы уже тѣмъ, что увеличитъ матеріальныя средства, служащія для удовлетворенія общественныхъ потребностей, вопросъ о чемъ возникалъ уже неоднократно: еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ правительственныхъ сферахъ обсуждались ходатайства о привлеченіи къ участію въ мірскихъ сборахъ обывателей селеній, не принадлежащихъ къ мѣстному крестьянскому обществу.

VI.

Волость.—Вопросъ о ея всесословности.

Въ пользу всесословности сельскаго общества высказываются немногіе; за то мысль о сліяніи крестьянъ съ другими сословіями въ болѣе обширныхъ административныхъ единицахъ—приходахъ или волостяхъ—имѣетъ много сторонниковъ. Такъ, вологодская губернская коммиссія видитъ возможность „дѣйствительнаго улучшенія крестьянскаго управленія единственно лишь путемъ полнаго уничтоженія особенныхъ крестьянскихъ учрежденій и созданіемъ учрежденій, которыя были бы общи для всѣхъ сословій и которыя могли бы завершиться неизбѣжнымъ и необходимымъ сліяніемъ сословій. Лишь только положится раціональное начало къ

созданію подобныхъ учрежденій, тогда не понадобятся и особые суды, и особая начальственная полиція: разъ сельское и волостное самоуправленіе будетъ, по возможности, всесословнымъ и земскимъ, тогда потеряется чиновничій характеръ, пропадетъ масса начальниковъ надъ крестьянами, а сельскія и волостныя должностныя лица явятся не начальниками надъ крестьянами, а общественными дѣятелями. Что же касается суда, то недоступный въ настоящее время большинству населенія, состоящему изъ крестьянъ, мировой судъ долженъ быть поставленъ въ такое положеніе, чтобы онъ былъ одинаково доступенъ для всѣхъ: если различныя учрежденія желательно согласовать между собою, если для всѣхъ сословій нужна и полезна общая администрація, то тѣмъ болѣе судъ долженъ быть общій—и обязательно съ уничтоженіемъ сѣченія крестьянъ розгами: само собою разумѣется, что если нельзя сѣчь купца, мѣщанина, то почему должно продолжать сѣченіе крестьянина?“ [1]).

Петербургская коммиссія „для изслѣдованія условій, вредно вліяющихъ на экономическое положеніе С.-Петербургской губерніи“, замѣчаетъ, что существующее крестьянское управленіе есть чисто сословное учрежденіе, „между тѣмъ,—говоритъ коммиссія,—оно будетъ завѣдывать не исключительно только сословными интересами крестьянскаго населенія, но до него относятся различныя административныя, полицейскія и хозяйственныя обязанности, составляющія предметъ общаго порядка управленія и относящіяся до интересовъ всего населенія данной мѣстности. Сословные, и въ особенности общинные, интересы населенія могутъ быть вполнѣ удовлетворены въ существующемъ сельскомъ обществѣ; затѣмъ всѣ интересы, относящіеся до общаго порядка управленія, должны быть сосредоточены въ волости и удовлетворяться не однимъ крестьянскимъ населеніемъ, но всѣмъ населеніемъ, проживающимъ въ предѣлахъ волости. Подобное привлеченіе всего населенія къ участію въ управленіи волости не только облегчитъ крестьянское населеніе въ расходахъ по отправленію волостныхъ повинностей, но и привлечетъ всѣ умственныя и нравственныя силы населенія къ участію въ управленіи волостью. Вмѣстѣ съ тѣмъ, крестьянское населеніе избѣгнетъ той отчуж-

[1]) Журналы, стр. 104.

денности отъ остальныхъ сословій, въ которомъ оно находится въ настоящее время, образованныя же и состоятельныя лица пріобрѣтутъ возможность принести населенію непосредственную пользу своими средствами и знаніями" [1]). По мнѣнію костромской губернской управы, „существующая теперь крестьянская волость не составляетъ, подобно сельской общинѣ, естественную, органическую единицу, созданную самою жизнью, а есть учрежденіе искусственное, образованное для цѣлей внѣшнихъ—полицейскихъ и фискальныхъ. Поэтому уничтоженіе ея ни въ чемъ не нарушитъ естественныхъ основъ крестьянскаго быта. Напротивъ, установленіе безсословной единицы, болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, и имѣющей земскій, хозяйственный характеръ, было бы весьма полезно, такъ какъ уѣздъ слишкомъ великъ, интересы его, по различію мѣстныхъ условій, слишкомъ разнообразны, чтобы служить исключительной земской единицей, а представители его, гласные земскаго собранія, не находясь въ такой непосредственной близости къ мѣстному населенію и его нуждамъ, не могутъ такъ интересоваться и быть такъ близко знакомыми съ мелкими, но часто весьма насущными потребностями отдѣльной мѣстности. Кромѣ этого, участіе въ волостныхъ сходахъ жителей той же мѣстности, принадлежащихъ къ другимъ сословіямъ, конечно, на равныхъ правахъ съ крестьянами, будетъ весьма благотворно и въ томъ отношеніи, что внесетъ въ составъ сходовъ элементъ образованности и большую полноту и многосторонность въ ихъ сужденіяхъ" [2]).

Тульская губернская управа тоже находитъ въ учрежденіи всесословной волости много удобствъ соціальныхъ и экономическихъ. „Участвуя на волостныхъ сходахъ,—говоритъ она,—гдѣ обсуждаются кровныя нужды и потребности крестьянскаго населенія, домохозяева образованныхъ сословій, желающіе ознакомиться съ этими нуждами, получатъ о нихъ ясныя и точныя понятія, которыя дадутъ имъ возможность представлять эти нужды въ общественныхъ собраніяхъ. Кромѣ того, присутствіе этихъ лицъ на волостномъ сходѣ можетъ противодѣйствовать вредному вліянію полуграмотныхъ міроѣдовъ и горлановъ, которыми сами крестьяне

---

1) Докладъ, стр. 25.

2) Докладъ чрезв. губ. земск. собр. 1881 г., стр. 18.

тяготятся и возражать которымъ не умѣютъ. Оказать же какое-либо вредное вліяніе на волю всего волостнаго схода и провести какую-либо мѣру, противную интересамъ громаднаго большинства крестьянъ-домохозяевъ, немногочисленные представители болѣе образованныхъ сословій будутъ не въ силахъ. Между тѣмъ, участіе всѣхъ сословій на волостномъ сходѣ и при выборахъ введетъ всѣ земли, лежащія въ предѣлахъ волости, въ районъ полицейской дѣятельности старшины, въ указанныхъ для того закономъ размѣрахъ, и тѣмъ сократитъ необходимость въ содержаніи особыхъ полицейскихъ чиновниковъ различныхъ наименованій и дастъ возможность возложить расходъ на жалованье старшинъ и всѣ другіе общіе волостные расходы не на одни крестьянскія земли, которыя и безъ того несутъ не мало повинностей на сельскія потребности, а на всѣ волостныя земли, чѣмъ значительно сократятся тягости, возложенныя на крестьянское сословіе“ [1]).

Екатеринославское уѣздное земское собраніе приводитъ въ пользу учрежденія всесословной волости слѣдующія соображенія: „1) разносословное населеніе теперешней территоріальной волости имѣетъ общую нужду въ простомъ, скоромъ, близкомъ и благоустроенномъ судѣ; частные владѣльцы низшей инстанціи суда не имѣютъ, а настоящій волостной судъ не удовлетворяетъ и крестьянъ; 2) частное землевладѣніе не имѣетъ надлежаще организованнаго полицейскаго надзора; 3) содержаніе волостныхъ учрежденій для одного крестьянства обременительно, и 4) въ самыхъ этихъ учрежденіяхъ полное отсутствіе просвѣщенныхъ людей, и даже грамотный часто бываетъ одинъ только волостной писарь, а это не можетъ не отражаться на общемъ ходѣ дѣлъ общественнаго управленія. Всѣ эти обстоятельства дѣлаютъ, по мнѣнію собранія, участіе частныхъ землевладѣльцевъ въ волостномъ управленіи весьма важнымъ и служатъ основаніемъ для образованія безсословной волости, такъ какъ частное землевладѣніе, участвуя въ управленіи и въ составленіи средствъ на его содержаніе, окажетъ вліяніе на устраненіе розни, существующей между нимъ и крестьянствомъ. Правительству и земству такая волость окажетъ большую услугу въ дѣлѣ собиранія различныхъ свѣдѣній, которыя, при настоящемъ составѣ волостнаго управленія, не могутъ быть

---

[1]) Докладъ, стр. 15.

доставляемы въ необходимой полнотѣ, а доставляемыя оказываются невѣрными и поэтому могутъ оказаться безполезными и даже ввести въ заблужденіе. Наконецъ, безсословная волость, какъ органическій членъ безсословнаго земства, будетъ болѣе полезна послѣднему въ дѣлѣ выясненія потребностей, удовлетворенія ихъ и надзора за земскимъ имуществомъ" [1]).

Однако, предположеніе объ учрежденіи всесословной волости встрѣтило много возраженій, Съ одной стороны, ея введеніе признается преждевременнымъ. Такъ, коммиссія екатеринославскаго губернскаго собранія признаетъ всесословную волость учрежденіемъ, „весьма желательнымъ въ будущемъ, но несвоевременнымъ". Препятствія къ немедленному осуществленію ея коммиссія усматриваетъ, главнымъ образомъ, „въ полной неподготовленности общиннаго крестьянства къ тому, чтобы принять дѣйствительно полезное участіе въ совмѣстномъ съ собственниками другихъ классовъ завѣдываніи административно-хозяйственными интересами волости. „Въ этомъ отношеніи,—говоритъ коммиссія,—крестьянство, къ прискорбію, слѣдуетъ признать менѣе готовымъ, чѣмъ оно было въ первые годы по освобожденіи" [2]). Такимъ же образомъ смотритъ и воронежская губернская коммиссія. „Можетъ быть, со временемъ,—говоритъ она,—когда выработается и установится правильная дѣятельность нынѣ существующихъ земскихъ учрежденій, всесословная волость станетъ учрежденіемъ желательнымъ, но для настоящаго времени она представляется учрежденіемъ, практически не осуществимымъ" [3]). Бо́льшая часть возраженій, дѣлаемыхъ противъ всесословной волости, относится къ тому типу ея, которымъ населенію волости предоставляется дѣйствительное самоуправленіе,—съ правомъ выборовъ, собраній и самообложенія. Симбирская „общая" земская коммиссія, разсматривая „весьма въ послѣднее время распространенное" мнѣніе о необходимости учрежденія всесословной волости, подъ которой разумѣется „представительство отъ жителей всѣхъ сословій волости, имѣющее право избирать должностныхъ лицъ волостнаго

---

[1]) Постановленія XVI очер. сессіи екатеринославскаго губернск. земск. собр. 1881 г., стр. 620.

[2]) Тамъ же, стр. 636.

[3]) Докладъ, стр. 13.

управленія, контролировать ихъ дѣйствія, право составлять волостныя смѣты и раскладки и вообще имѣющее всѣ права, которыя предоставлены земскимъ собраніямъ", приходитъ къ заключенію, что „мысль о такой реформѣ волости не находитъ себѣ оправданій въ практическихъ условіяхъ и потребностяхъ жизни. Созданіе такой хозяйственной единицы явится насиліемъ надъ жизнью, которая не выработала никакихъ данныхъ для объединенія имущественныхъ интересовъ населенія волости. Такая мелкая всесословная хозяйственная единица явится учрежденіемъ чисто искусственнымъ, которое, кромѣ того, не будетъ, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, обладать необходимыми умственными и нравственными силами для сложнаго хозяйственнаго управленія. Практическая невозможность уравновѣсить элементы землевладѣльческій и крестьянскій въ волостномъ управленіи поведетъ за собою несправедливое подавленіе интересовъ одного изъ этихъ элементовъ въ пользу другого и можетъ имѣть въ результатѣ не сближеніе, а взаимный антагонизмъ сословій. Не усматривая, такимъ образомъ, пользы отъ организаціи всесословной волости, коммиссія не можетъ не опасаться вредныхъ результатовъ такой коренной реформы" [1]).

Орловская коммиссія признаетъ всесловную волость не только невозможной, но и ненужной. „Всесословная волость,—говоритъ она,—имѣла многихъ сторонниковъ, принадлежащихъ къ направленіямъ противоположнымъ, но сначала они бо́льшею частью (за исключеніемъ представителей самыхъ крайнихъ мнѣній) не отдавали себѣ яснаго отчета о томъ, для какихъ собственно цѣлей она нужна. Затѣмъ, въ послѣднее время, мысль о всесословной волости сливается съ предположеніемъ объ образованіи болѣе мелкой, нежели уѣздъ, земской единицы, съ большей или меньшей, по тѣмъ или другимъ проектамъ, степенью самостоятельности. Можетъ быть, эти требованія вызываются мѣстными условіями тѣхъ губерній, гдѣ пространство уѣздовъ слишкомъ обширно, но въ нашей средней полосѣ уѣздъ, для земскаго самоуправленія, составляетъ лишь нормальную, издавна сложившуюся единицу, въ которой правильное административное

---

1) Труды, стр. 94.

и хозяйственное устройство можетъ быть образовано съ полнымъ удобствомъ для населенія, и раздробленіе уѣзда на самостоятельныя земскія волости могло бы повести къ послѣдствіямъ, совершенно противоположнымъ тѣмъ, которыхъ ожидаютъ наиболѣе искренніе защитники мелкой земской единицы. Самый надежный элементъ изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ едва ли будетъ въ состояніи оказать благотворное вліяніе; лица, принадлежащія къ этому кругу, большею частію отвлечены отъ дѣлъ ближайшаго къ ихъ имѣнію округа или государственной службой, или же земской, но въ другой сферѣ, и не будутъ имѣть возможности постоянно участвовать въ волостномъ самоуправленіи и слѣдить за его развитіемъ. Напротивъ, тотъ вліятельный въ сельской средѣ и вредный классъ, противовѣсъ которому думаютъ найти въ лучшихъ людяхъ данной мѣстности, войдетъ въ составъ волостныхъ земскихъ учрежденій и получитъ въ немъ перевѣсъ уже не окольными путями, какъ теперь, а на почвѣ, открытой для него самимъ закономъ. Если въ настоящее время въ волостныхъ сходахъ участвуютъ люди этого типа, то ихъ вліяніе сколько-нибудь умѣряется принадлежностью къ сельскимъ общинамъ, а въ земскую волость они войдутъ всѣ, большинство же изъ нихъ—мѣщане и разночинцы. Такимъ образомъ, низменные и своекорыстные инстинкты получатъ преобладаніе, въ ущербъ интересамъ общиннымъ, а равно и интересамъ относительно крупнаго личнаго землевладѣнія, представители коего будутъ съ перваго же шага отстранены численною силою. Отсюда, вмѣсто ожидаемаго единенія и взаимнодѣйствія, скоро возникнутъ недоразумѣнія и даже вражда между двумя группами населенія, доселѣ жившими въ мирѣ и согласіи. Подобныя опасенія ослабляются уступкой, допускаемою нѣкоторыми проектами, именно въ томъ, что волостные сходы лишаются права самообложенія, и имъ, кромѣ выборовъ, предоставляется лишь о нуждахъ, требующихъ расхода, входить съ представленіями въ уѣздныя земскія собранія. Но при такомъ условіи въ образованіи всесословныхъ волостей не окажется настоятельной надобности, по крайней мѣрѣ, теперь, когда предвидится важное преобразованіе въ крестьянскомъ управленіи; оно неминуемо потребуетъ усиленной дѣятельности способныхъ и заслуживающихъ довѣрія людей, а извѣстно, что въ нашихъ уѣздахъ почти разобраны всѣ лучшія личныя силы и безъ дѣла не остают-

ся. Представлять земскимъ собраніямъ о своихъ общественныхъ нуждахъ можетъ и нынѣ всякое сельское общество, всякая волость и даже частное лицо, и удовлетвореніе такихъ ходатайствъ зависитъ отъ мѣры разумности и справедливости требованій, а не отъ облеченія ихъ въ ту или другую оффиціальную форму, будь то хотя бы и постановленіе всесословнаго волостнаго схода" [1]).

Самарская губернская коммиссія не соглашается съ мнѣніями сторонниковъ всесословной волости, что послѣдняя будетъ наиболѣе соотвѣтствующимъ учрежденіемъ для объединенія интересовъ разнородныхъ классовъ, входящихъ въ составъ земства. Она полагаетъ, что „никакія учрежденія никогда не создавали солидарности экономическихъ интересовъ, разъ эта солидарность не вытекла изъ совокупности отношеній извѣстнаго экономическаго строя. Исторія нынѣшней крестьянской волости какъ нельзя лучше показываетъ справедливость этого положенія, такъ какъ созданная закономъ, помимо жизни, волостная связь совсѣмъ не объединила интересовъ отдѣльныхъ общинъ, входившихъ въ составъ волости, несмотря на то, что между ними, какъ однородными экономическими группами, было несравненно болѣе естественной солидарности, чѣмъ между представителями разныхъ видовъ землевладѣнія, въ районѣ предполагаемой всесословной волости. Діаметральная противоположность принциповъ, на которыхъ основано частное и общинное землевладѣніе, будетъ всегда служить существеннымъ препятствіемъ для равноправнаго экономическаго между ними союза, въ особенности въ предѣлахъ ограниченнаго круга, гдѣ взаимно-противоположные интересы представителей разныхъ видовъ замлевладѣнія будутъ сталкиваться наиболѣе чувствительнымъ образомъ. Поэтому коммиссія полагаетъ, что всесословная волость, какъ небольшое представительное собраніе, по кругу вѣдѣнія однородное съ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, привело бы не къ объединенію интересовъ населенія, а къ усиленію экономической розни между разнородными классами, къ перенесенію этой розни изъ сферы частныхъ отношеній въ сферу функцій общественныхъ учрежденій и къ усвоенію послѣдними, вопреки ихъ назначенію, рѣзко сословной окраски. А при такомъ направленіи земской дѣятельности въ предполагаемыхъ мелкихъ

[1]) Докладъ, стр. 31.

земскихъ округахъ, еще менѣе позволительно разсчитывать, чтобы экономическіе интересы массы населенія нашли себѣ въ органахъ земства всестороннее и справедливое удовлетвореніе" [1]).

Въ рязанской „общей" коммиссіи и въ губернскомъ собраніи противъ учрежденія „мелкой земской единицы" были высказаны слѣдующія соображенія. Гласный А. И. Кошелевъ, „вполнѣ сочувствуя мыслямъ, которыя руководятъ предлагающими устройство мелкой земской единицы, признавая даже, что земству трудно хорошо исполнять лежащія на немъ обязанности, не имѣя болѣе мелкаго, чѣмъ уѣздъ, органа,—не видитъ, однако, никакой возможности устроить эту единицу. Одно изъ двухъ: либо придется дать землевладѣльцамъ въ этихъ единицахъ столько же голосовъ, сколько крестьянскимъ общинамъ, или даже больше, соразмѣрно съ количествомъ владѣемой ими земли, либо оставить за каждымъ землевладѣльцемъ право лишь на одинъ голосъ, какимъ бы значительнымъ количествомъ земли онъ ни владѣлъ. Въ первомъ случаѣ, крестьяне будутъ въ полной, почти крѣпостной зависимости отъ землевладѣльцевъ; во второмъ случаѣ, землевладѣльцы отдаются въ полное подчиненіе крестьянскихъ общинъ, которыя могутъ обложить ихъ имущества какимъ угодно сборомъ". По мнѣнію гласнаго И. А. Лукинскаго, учрежденіе мелкой единицы не повлечетъ за собою устраненія розни между сословіями, существованіе которой гласный, впрочемъ, отрицаетъ. Мелкая единица причинитъ только ущербъ землевладѣльцамъ, которымъ придется „нести расходы на такіе предметы, которыми они никогда пользоваться не будутъ, напр., на сельскія школы, хлѣбные магазины и проч., и проч.". Гласный думаетъ, что рознь между сословіями усилится, если она есть; и возникнетъ, если ея нѣтъ. „Собраніе мелкаго округа,—говоритъ онъ,—составляется изъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ опредѣленный цензъ, и крестьянъ-общинниковъ. Во всякомъ округѣ крестьяне будутъ имѣть подавляющее большинство. Если въ округѣ найдется человѣкъ, способный эксплоатировать слабости и нужды крестьянъ, то въ этомъ округѣ онъ заберетъ всѣ дѣла въ свои руки и дѣло поведетъ въ личномъ своемъ интересѣ. Такой округъ возвратится къ крѣпостному праву. Частный землевладѣлецъ убѣжитъ изъ

[1]) Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 871.

него, а крестьяне, подавленные необходимостью, будутъ ненавидѣть эксплоататора, а дѣлать все по его волѣ. Если найдется округъ, гдѣ такой личности не окажется, то если крестьяне схода поймутъ, что жить на чужой счетъ легко, и ихъ распоряженія, не смотря на протестъ землевладѣльца, никогда не будутъ согласны съ его интересами, землевладѣлецъ убѣжитъ и отсюда". Поэтому мелкая земская единица „не только не нужна, но положительно вредна". Гласный Алѣевъ выражаетъ опасѐніе, что управленіе попадетъ въ руки кулаковъ. „Въ округѣ,—говоритъ онъ,—живутъ 2—3 изъ интеллигентныхъ землевладѣльцевъ, нѣсколько неинтеллигентныхъ лицъ, большею частью мелкихъ собственниковъ, кабатчиковъ, кулаковъ, которые пріобрѣтаютъ землю и эксплоатируютъ остальное населеніе, и огромныя массы неразвитыхъ лицъ—крестьянъ. Изъ лицъ интеллигентныхъ едва ли согласится кто-либо занять мѣста завѣдывающихъ дѣлами округа, съ вознагражденіемъ 200—300 р. Кто же будетъ завѣдывать? Останутся кулаки или міроѣды изъ крестьянъ". Гласный Дробышевскій, поддерживая мнѣніе г. Алѣева, сомнѣвается, чтобы по образованіи округовъ земскія дѣла пошли лучше: „Если наши земскія учрежденія мало сдѣлали, неужели могутъ сдѣлать одни крестьяне въ округѣ? Они, въ силу своей лѣни, безъ понужденія даже не сдѣлаютъ стока, необходимаго для осушенія гнилаго болота"... [1]).

Въ казанскомъ губернскомъ собраніи противникомъ всесословной волости выступилъ непремѣнный членъ мѣстнаго губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, г. Купріяновъ. Его аргументація сводится къ слѣдующему. Въ настоящее время выборныя должностныя лица волостнаго управленія не въ состояніи справиться съ тѣми дѣлами, которыя ведутся въ волостныхъ правленіяхъ, въ всесословной же волости дѣла будетъ еще больше, дѣла будутъ болѣе сложныя и, наконецъ, самый районъ волости увеличится въ три или четыре раза. Въ Казанской губ., въ силу необходимости, большая часть должностей предсѣдателей и членовъ волостныхъ управъ будутъ замѣщены лицами крестьянскаго сословія. „И это,—говоритъ г. Купріяновъ,—еще будетъ самый лучшій исходъ дѣла, такъ какъ у насъ еще много найдется лицъ

---

[1]) Журналы рязанскаго губ. з. собр. X чрезв. созыва, май 1881, стр. 106 и 169.

образованныхъ, которыя пожелаютъ занять эти должности только для полученія извѣстнаго гонорара, или, что еще хуже, для достиженія личныхъ корыстныхъ цѣлей. Всѣ эти лица, безъ сомнѣнія, выступятъ кандидатами на должности въ волостныхъ управахъ, новыхъ же лицъ изъ класса людей образованныхъ, которыя бы рѣшились за незначительное вознагражденіе занять мѣста въ волостныхъ управахъ, будетъ слишкомъ недостаточно, чтобы замѣстить, среднимъ числомъ, до 20 новыхъ должностей въ каждомъ уѣздѣ и до 240 новыхъ должностей во всей губерніи. Всѣ мы хорошо знаемъ, какъ трудно составить въ уѣздѣ одну земскую управу, какъ мало находится охотниковъ изъ лицъ, достойныхъ посвятить себя земской дѣятельности; не трудно поэтому предвидѣть, что волостныя управы будутъ составлены изъ лицъ, совершенно нежелательныхъ, или изъ лицъ крестьянскаго сословія. Въ первомъ случаѣ, настанетъ давно желанная для многихъ пора, подъ видомъ занятія общественною дѣятельностью, пользуясь своимъ положеніемъ, устраивать насчетъ ближняго свои собственныя дѣла, а во второмъ случаѣ, предсѣдатели и члены волостныхъ управъ будутъ поставлены въ еще худшее положеніе, чѣмъ нынѣ находятся волостные старшины, такъ какъ при расширенномъ кругѣ дѣятельности, они уже вполнѣ будутъ чувствовать себя въ зависимости отъ дѣлопроизводителей управъ, которые, такимъ образомъ, на дѣлѣ будутъ вершителями земскихъ дѣлъ въ волостныхъ управахъ". Въ ожидаемое сліяніе сословій г. Купріяновъ не вѣритъ. „Волость,—говоритъ онъ,—даже и въ увеличенномъ размѣрѣ, не будетъ заключать въ себѣ тѣхъ элементовъ, изъ коихъ можетъ быть создано представительство съ земскимъ всесословнымъ характеромъ. Насколько трудно создать такое представительство даже въ такихъ сравнительно крупныхъ единицахъ, какъ уѣздъ, это доказываютъ намъ уѣздныя земскія собранія, гдѣ нерѣдко можно встрѣтить полное преобладаніе представителей какой-либо одной группы мѣстнаго населенія. Въ волостяхъ же такое преобладаніе представителей одного сословія будетъ явленіемъ неизбѣжнымъ, послѣдствіемъ чего явится подчиненіе интересовъ одного сословія не общимъ земскимъ интересамъ, а выгодамъ той группы, представительство которой будетъ преобладать или въ численномъ, или въ умственномъ отношеніи. Что это не поведетъ къ желанному сближенію сословій, то это несомнѣнно;

скорѣе можно опасаться того, что всесословная волость послужитъ очагомъ для подогрѣванія неприязни между сословіями, которая такъ вредно отзывается на общей дѣятельности государственной организаціи“ [1]).

Сходныя съ изложенными соображенія представлены членомъ тверской коммиссіи С. Д. Квашнинымъ-Самаринымъ, который тоже признаетъ учрежденіе всесословной волости нежелательнымъ. Прежде всего, г. Самаринъ не ожидаетъ улучшенія состава волостныхъ сходовъ черезъ открытіе доступа въ нихъ лицамъ не крестьянскаго сословія. „Конечно, — говоритъ онъ, присутствіе въ составѣ волостнаго схода образованныхъ помѣщиковъ во многихъ отношеніяхъ должно бы отразиться на волости. Но много ли ихъ? Мы видимъ, что наши уѣзды пустѣютъ все болѣе и болѣе. Мы начинаемъ уже затрудняться въ выборѣ мировыхъ судей; мы смотримъ на службу предводителей дворянства, какъ на жертву уѣзду. Выборъ членовъ управы изъ помѣщиковъ становится роскошью, которую не всякій уѣздъ можетъ себѣ позволить. Лицъ, не занятыхъ службою, въ каждомъ уѣздѣ очень немного, и эти немногіе не занимаютъ никакихъ должностей обыкновенно по двумъ причинамъ: или по нежеланію, или по непригодности. Людей, желающихъ служить и имѣющихъ возможность занимать мѣста съ пользой для общества, но не служащихъ, почти нѣтъ. Борьба партій, интриги, устраненіе порядочныхъ людей отъ дѣятельности переходятъ все болѣе и болѣе въ область преданій. Можно сказать навѣрное, что, устроивъ всесословную волость, мы почти не найдемъ образованныхъ, свободныхъ и полезныхъ людей, которые согласятся отдать свой трудъ новому волостному управленію. Слѣдующее сословіе — священники. О нихъ не буду и судить, не зная, насколько они будутъ готовы принять какое-либо участіе въ волостныхъ дѣлахъ, хотя и не сомнѣваюсь въ томъ, что они могутъ принести замѣтную пользу, какъ по степени своего развитія, такъ и по близости къ населенію. О купцахъ можно сказать то же, что и о помѣщикахъ. Затѣмъ остаются еще разночинцы, мѣщане, торговцы и, всего чаще, содержатели питейныхъ заведеній на собственной землѣ. Не понимаю,

---

1) Постановл. XVII очер. казанскаго губ. земск. собр., съ 3 по 23 дек. 1881 г., стр. 787 и сл.

въ какомъ отношеніи участіе этихъ людей въ волостномъ управленіи можетъ быть желательно. Развѣ только для того, чтобы окончательно парализовать вліяніе немногихъ остающихся помѣщиковъ". Разсматривая, далѣе, тѣ дѣла, которыя могутъ быть поручены волостному управленію, г. Квашнинъ-Самаринъ приходитъ къ заключенію, что они едва ли пойдутъ лучше, нежели теперь. Выводы, къ которымъ приходитъ г. Самаринъ, заключаются въ слѣдующемъ: 1) всесословная волость, вслѣдствіе громаднаго численнаго превосходства крестьянъ, будетъ очень мало отличаться отъ нынѣшней волости; 2) въ качествѣ мелкой земской единицы, она окажется несостоятельною; 3) перенесеніе избранія гласныхъ на волостные сходы (какъ проектировала тверская коммиссія) отразится очень дурно на составѣ земскаго собранія; 4) стремленіе въ образованію безсословной волости основано исключительно на теоретическихъ соображеніяхъ и не вызывается дѣйствительной потребностью; 5) устройство безсословной волости будетъ безполезной, а во многихъ случаяхъ и вредной ломкой существующихъ учрежденій. Обращаясь, наконецъ, къ вопросу — будутъ ли довольны крестьяне допущеніемъ въ волость лицъ другихъ состояній, г. Самаринъ отвѣчаетъ на него отрицательно. „Сословная обособленность,—говоритъ онъ,—существуетъ между крестьянами, можетъ быть, еще болѣе, чѣмъ между лицами другихъ сословій; крестьяне любятъ быть одни, и только въ этомъ положеніи чувствуютъ себя совершенно свободными. Помирить ихъ съ безсословною волостью можетъ только предоставленіе крестьянскому большинству безконтрольнаго права облагать налогами земли, принадлежащія лицамъ другихъ состояній, на волостные расходы" [1]).

Возраженія противъ всесословной волости, такимъ образомъ, сводятся къ слѣдующимъ положеніямъ:

1) Діаметральная противоположность принциповъ личнаго и общиннаго землевладѣнія и невозможность, вслѣдствіе этого, соединенія представителей того и другаго въ одномъ общемъ управленіи.

2) Невозможность уравновѣшенія крестьянскаго и владѣльческаго элементовъ, благодаря которой первый будетъ имѣть, по

[1]) Матеріалы коммиссіи по крест. вопросу, стр. 22 и слѣд.

численности своей, преобладающее вліяніе, въ ущербъ интересамъ личныхъ владѣльцевъ.

3) Недостатокъ умственныхъ и нравственныхъ силъ, способныхъ посвятить себя дѣятельности на поприщѣ волостнаго управленія. Образованные землевладѣльцы, будучи малочисленны, не въ состояніи оказать полезнаго вліянія на ходъ волостныхъ дѣлъ; напротивъ, вліяніе вредныхъ классовъ усилится.

Разсматривая указываемыя препятствія къ учрежденію всесословной волости, коммиссія казанскаго губернскаго собранія пришла къ заключенію, что „останавливаться учрежденіемъ всесословной волости за неразвитостью крестьянскаго сословія не только нѣтъ основанія, а, напротивъ, эта то именно неразвитость и должна побуждать къ скорѣйшему учрежденію ея, въ виду того, что всесословная волость, несомнѣнно, окажетъ такое же благотворное вліяніе на населеніе, между прочимъ и въ смыслѣ воспитательномъ," какъ и другія реформы послѣдняго времени. Въ свою очередь, предполагаемая всесословная волость должна будетъ привлечь классъ отдѣльныхъ землевладѣльцевъ къ большему участію въ мѣстныхъ общественныхъ дѣлахъ; а при возможности и справедливости допущенія къ этому участію и другихъ лицъ, проживающихъ въ волости, хотя и не владѣющихъ недвижимой собственностью, но получающихъ извѣстный доходъ, въ видѣ ли жалованья, или другаго содержанія, заработка отъ промысла и т. п., и долженствующихъ поэтому участвовать въ платежахъ на общіе расходы волости, число интеллигентныхъ лицъ на волостныхъ собраніяхъ можетъ значительно увеличиться, такъ что, въ виду этого, и сохраняя вѣру въ добрыя свойства нашего крестьянина, едва ли можно серьезно опасаться подавленія на сходахъ неразвитою массою интеллигентныхъ лицъ; къ тому же, на первое время, для предупрежденія чрезмѣрнаго обремененія налогами отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, будетъ вполнѣ цѣлесообразно принять мѣру, уже и указанную въ проектахъ нѣкоторыхъ земствъ, а именно: предоставленіе уѣзднымъ земскимъ собраніямъ права установленія опредѣленнаго процента съ доходности имуществъ въ волости, выше котораго онѣ не могутъ облагать себя сборами на волостные расходы. Потребности же, долженствующія быть отнесенными къ предметамъ вѣдомства волостей, какъ мелкихъ земскихъ хозяйственныхъ единицъ, несом-

нѣнно, существуютъ и въ общихъ чертахъ онѣ тѣ же, какъ и потребности земства вообще: это—пути сообщенія, проселочные, конечно, мѣстное призрѣніе, школы грамотности, низшія профессіональныя школы, съ цѣлью развитія кустарной промышленности, и т. п., — только онѣ въ настоящее время или не удовлетворяются вовсе, или удовлетворяются неправильно. Оградить мелкія земскія единицы отъ давленія администраціи и вообще предупредить утрату ими своего прямаго назначенія—заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ (въ такомъ направленіи высказываются опасенія) — имѣется полная возможность чрезъ поставленіе ихъ въ тѣсную связь и подъ охрану существующихъ земскихъ учрежденій. Наконецъ, передача въ всесословную волость завѣдыванія, на ряду съ сословными дѣлами крестьянъ и подобными же дѣлами проживающихъ въ волости лицъ другихъ сословій, опекъ, являясь совершенно правильною и послѣдовательною съ введеніемъ принципа всесословности въ волостномъ управленіи мѣрою, не можетъ представить особенныхъ неудобствъ, въ виду значительнаго расширенія круга лицъ, изъ которыхъ могутъ быть избираемы какъ должностныя лица волостнаго управленія вообще, такъ и въ частности — опекуны. Кромѣ того, дѣйствія волостныхъ земскихъ учрежденій по этого рода дѣламъ могутъ быть подчинены контролю уѣздныхъ земскихъ учрежденій“ [1]).

Вотъ еще соображенія, высказанныя въ пользу всесословной волости гласнымъ казанскаго губернскаго собранія А. В. Васильевымъ. По мнѣнію гласнаго, крестьянская волость должна быть сохранена, но строго для однихъ крестьянъ. Затѣмъ, „полицейскія и фискальныя обязанности, исполненіе земскихъ требованій, удовлетвореніе всѣхъ общихъ территоріальныхъ потребностей (общественное призрѣніе, дороги, ремесленныя училища, содержаніе фельдшера),—все это должно быть возложено на всесословную волость. Тогда удовлетворится и справедливость, потому что расходы падутъ на всѣ сословія, но за то и эти сословія получатъ вполнѣ законное право слѣдить за исполненіемъ полиціею волости мѣръ предосторожности противъ эпидемій, эпизоотій и т. п. Крестьянство, при строгомъ и справедливомъ проведеніи имущественнаго ценза, получитъ возможность защи-

[1]) Докладъ, стр. 7.

щать всѣ свои интересы. Государство и земство найдутъ лучшіе органы для исполненія своихъ требованій въ большемъ, чѣмъ теперешняя крестьянская волость, участкѣ, заключающемъ, кромѣ неграмотныхъ крестьянъ, и лица другихъ сословій. Полицейская власть надъ населеніемъ приметъ во всесословной волости другой, менѣе рѣзкій, характеръ, чѣмъ въ волости, состоящей исключительно изъ населенія, еще помнящаго крѣпостное право. Всесословная волость будетъ служить, какъ коллегіальное и гласное учрежденіе, и лучшимъ контролемъ надъ дѣйствіями даже крестьянскихъ властей, чѣмъ единоличный надзоръ мироваго посредника или негласный уѣзднаго присутствія. Наконецъ, мы получимъ мелкій земскій участокъ, надобность въ которомъ ощущается. Наши теперешнія земскія управы подчасъ обращаются въ канцеляріи, у нихъ нѣтъ живаго общенія съ мѣстностью, которое будетъ въ мелкомъ участкѣ: дороги, училища, все пойдетъ лучше при близкомъ надзорѣ на мѣстѣ. Крестьянская волость, освобожденная отъ полицейскихъ обязанностей, станетъ истиннымъ органомъ крестьянскаго самоуправленія, истиннымъ носителемъ народнаго духа, выразителемъ народныхъ взглядовъ. Такова разносторонняя польза устройства безсословной волости. Какія возраженія можно сдѣлать противъ нея? Говорятъ, что нѣтъ людей. Но такіе возгласы раздавались передъ всякою реформою, а люди находились". По мнѣнію гласнаго „жизнь и теперь уже предъявляетъ многія требованія, которыя могутъ осуществиться устройствомъ мелкаго земскаго участка: таковы дѣла общественнаго презрѣнія, медицинская часть, устройство ремесленныхъ школъ. Все это, если вникнуть глубже, полезно и для землевладѣльцевъ и для крестьянъ. Дороже, чѣмъ теперешнія волости, новая земская единица не станетъ, потому что она замѣняетъ теперешнія четыре волости и получаетъ новыя средства отъ привлеченія къ расходамъ другихъ сословій. Сословіе болѣе образованное не будетъ задавлено на волостныхъ собраніяхъ, потому что за нимъ много полезныхъ свѣдѣній и опытности, пріобрѣтенныхъ въ земскихъ дѣлахъ" [1]).

---

1) Постановл. XVII очер. Каз. губ. з. собр., 759 и 766 стр.

VII.

Волость, какъ земская единица.

Всѣ споры о всесословной волости и возраженія противъ нея относятся къ типу волости *самоуправляющейся*, составляющей болѣе мелкую, чѣмъ уѣздъ, единицу мѣстнаго самоуправленія. Земскіе проекты признаютъ за этой волостью право собраній, выборовъ и самообложенія. Сторонники такой волости даютъ ей организацію, одинаковую съ организаціею земскихъ учрежденій, и строятъ все мѣстное управленіе — волостное, уѣздное и губернское—по одному образцу. „Всѣ мѣстныя, какъ уѣздныя, такъ и губернскія учрежденія,—говоритъ новгородская губернская управа,—находятся въ самой тѣсной, непосредственной связи между собою, и потому для усиленнаго выполненія предполагаемой реформы необходимо, чтобы была соблюдена строгая послѣдовательность, и чтобы вся сѣть мѣстныхъ учрежденій была логическимъ развитіемъ однихъ и тѣхъ же принциповъ“. Исходя изъ этихъ началъ, новгородская губернская управа считаетъ необходимымъ полное объединеніе самоуправленія въ земскихъ учрежденіяхъ, которыя должны служить средоточіемъ всѣхъ мѣстныхъ интересовъ и удовлетворять всѣмъ потребностямъ мѣстнаго управленія. Полицейскія обязанности также должны быть возложены на лицъ, избираемыхъ земствомъ. Преобладаніе административной власти должно быть безусловно уничтожено. Предѣлы настоящаго уѣзда слишкомъ велики для правильнаго и успѣшнаго удовлетворенія всѣхъ разнообразныхъ нуждъ населенія, а потому необходимо установленіе болѣе мелкой земской единицы, вѣдающей мѣстные интересы своего района и избирающей представителей въ уѣздное земское собраніе, которое должно охватывать интересы всего уѣзда. Слѣдующей, болѣе крупной единицей земскаго самоуправленія является губернское земское собраніе, на которомъ лежатъ заботы объ удовлетвореніи интересовъ цѣлой губерніи. Первоначальная мелкая земская единица, какъ и вся система земскаго самоуправленія, должна быть основана на принципѣ безсословности. Въ земскихъ учрежденіяхъ должны находить удовлетвореніе всѣ разнообразные интересы

мѣстности, но не интересы сословные“ [1]). На тѣхъ же началахъ строитъ систему мѣстнаго управленія владимірское губернское земское собраніе. Низшей земской единицей оно признаетъ волость, за нею слѣдуетъ уѣздъ, и, наконецъ, губернія. Каждая изъ этихъ единицъ имѣетъ распорядительное собраніе и исполнительный органъ изъ лицъ, избираемыхъ собраніемъ.

Проекты владимірскаго и новгородскаго земствъ признаютъ низшею единицею самоуправленія волость или округъ, самостоятельно завѣдывающій ввѣренными волостному или окружному управленію дѣлами. Другіе проекты не придаютъ волости такого значенія. Они за единицу самоуправленія признаютъ уѣздъ, а подраздѣленіямъ его даютъ значеніе исключительно административное. Тѣ и другіе, впрочемъ, сходятся въ томъ, что смотрятъ на волость, какъ на низшую земскую единицу. Необходимость такой единицы давно уже доказана опытомъ. Нашъ уѣздъ на столько великъ, что веденіе въ немъ хозяйства, посредствомъ однихъ центральныхъ органовъ, встрѣчаетъ весьма серьезныя затрудненія. Между тѣмъ, земское управленіе располагаетъ только однимъ исполнительнымъ органомъ—управой, дѣйствующей на пространствѣ всей уѣздной территоріи, и на мѣстахъ никакихъ органовъ не имѣетъ; учрежденія мѣстныя—сельскія и волостныя отъ земства не зависятъ, въ непосредственной связи съ нимъ не состоятъ. Вслѣдствіе этого многія отрасли земскаго хозяйства, требующія дѣятельности непосредственно на мѣстахъ, очень часто оставляются безъ надлежащаго попеченія и многіе существенные мѣстные интересы остаются неудовлетворенными. „Кромѣ губерніи и уѣздовъ,—говоритъ рязанскій гласный кн. С. В. Волконскій, въ своемъ „мнѣніи о необходимости образованія мелкой земской единицы“,— у насъ есть еще села, деревни, хутора, фабрики, заводы и т. д., которые имѣютъ свои общія сосѣдскія нужды, мало интересныя для крупныхъ хозяйственныхъ единицъ, но для нихъ самихъ насущныя, часто составляющія вопросъ о поднятіи или упадкѣ ихъ благосостоянія. Но эти ихъ нужды забыты положеніемъ о земск. учр. А, между тѣмъ, только онѣ, эти мелкія единицы, эти наши сельскія захолустья и даютъ средства къ осуществленію всѣхъ земскихъ надобностей, не только ихъ собствен-

---

[1]) Докладъ очередному собранію 1881 г., стр. 9.

ныхъ, но и губернскихъ и уѣздныхъ, такъ какъ въ нихъ однихъ живутъ и только чрезъ ихъ посредство могутъ развиваться производительныя земскія силы и, конечно, никакое уѣздное, а тѣмъ паче губернское собраніе не угадаетъ и не удовлетворитъ ихъ собственныхъ нуждъ такъ же успѣшно, какъ они сами. А, между тѣмъ, что они могутъ сдѣлать для себя? Они разобщены до такой степени, что постоянные ихъ обыватели, будучи сосѣдями, сходясь въ одной церкви къ обѣднѣ, не имѣютъ законнаго права гдѣ-нибудь собраться для того, чтобы потолковать и сдѣлать постановленіе, напр., хотя о прорытіи какой-нибудь канавы для осушенія гнилаго болота, издавна угощающаго ихъ лихорадками. Онѣ, эти мелкія единицы, не только разобщены между собою, но и съ существующими земскими учрежденіями имѣютъ одну только связь, вытекающую изъ обязанности выплачивать земскія повинности, а затѣмъ ни онѣ къ земскимъ учрежденіемъ, ни земскія учрежденія къ нимъ не имѣютъ никакихъ отношеній. При такомъ положеніи земскаго дѣла можно ли ожидать, что нынѣшнія земскія учрежденія одни когда-нибудь исполнятъ все то, что возлагаютъ на нихъ законъ, надежды и потребности земства? Нѣтъ, у нихъ нѣтъ для этого почвы подъ ногами. За недостаткомъ прямой органической связи съ самой причиной возникновенія земскихъ учрежденій, — продолжаетъ авторъ „мнѣнія“, — т.-е. съ интересами тѣхъ мелкихъ единицъ, для которыхъ они болѣе всѣхъ нужны, и за неимѣніемъ, вслѣдствіе того, живой производительной работы, имъ скоро придется или витать въ области отвлеченныхъ вопросовъ, разрѣшающихся ходатайствами, или превращаться мало-по малу въ канцеляріи выборныхъ чиновниковъ, также мало заинтересованныхъ всѣмъ, что находится внѣ предѣловъ ихъ формальныхъ обязанностей, какъ и чиновники всякихъ другихъ канцелярій. Такимъ образомъ пятнадцатилѣтній опытъ приводитъ къ заключенію, что для правильнаго и успѣшнаго развитія земскаго дѣла недостаточно однихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, что наши мелкія хозяйственныя единицы, наши сельскія захолустья, эти производители всего нашего богатства, слишкомъ отдалены, слишкомъ изолированы отъ центровъ земской дѣятельности и что необходимо, наконецъ, заняться ихъ устройствомъ, соединить ихъ въ земскіе округа, менѣе крупные, чѣмъ уѣздъ, но болѣе способные видѣть ихъ нужды,

необходимо, наконецъ, и имъ предоставить законное право совѣщаться о своихъ нуждахъ и удовлетворять ихъ общими силами“ [1]).

Съ другой стороны, отсутствіе на мѣстахъ органовъ, чрезъ которые могли бы быть выполняемы возложенныя на земскія учрежденія обязанности, въ значительной степени затрудняетъ земскую дѣятельность. Управа одна, хотя бы въ составѣ, усиленномъ до высшаго допускаемаго закономъ, не въ состояніи услѣдить за всѣми подробностями выполненія земскихъ дѣлъ на мѣстахъ уже потому, что члены ея не могутъ обладать достаточнымъ знакомствомъ съ условіями всѣхъ мѣстностей уѣзда, условіями, нерѣдко крайне разнообразными. Особенно рельефно обнаруживается безсиліе управы въ такихъ отрасляхъ земскаго хозяйства, какъ общественное призрѣніе и народное продовольствіе. Опытъ призрѣнія семействъ воинскихъ чиновъ во время войны 1877—1878 гг. вполнѣ убѣдительно доказалъ всю настоятельную необходимость содѣйствія въ этомъ дѣлѣ мѣстныхъ жителей. Для назначенія пособія солдатскому семейству нужно было удостовѣриться, дѣйствительно ли ходатайствующіе о призрѣніи въ немъ нуждаются и имѣютъ на него право. Исполнить эту задачу члену управы, если ему лично не извѣстно положеніе изслѣдуемой семьи, не представлялось никакой возможности: приходилось или основывать свое сужденіе на чисто внѣшнихъ признакахъ, или полагаться на показанія мѣстнаго духовенства и волостныхъ правленій. Не удивительно, если, при такихъ условіяхъ, много земскихъ денегъ израсходовано непроизводительно, и если, въ то же время, многіе, дѣйствительно нуждавшіеся, не получали помощи. Тоже самое и въ отношеніи народнаго продовольствія. Ежегодно членами управъ производятся дознанія о положеніи крестьянъ, просящихъ ссудъ на посѣвъ; составляются подробныя подворныя описи, собираются разнообразныя свѣдѣнія и, въ концѣ-концовъ, производившій дознаніе членъ управы все-таки не въ состояніи надлежащимъ образомъ выяснить, которая семья нуждается въ ссудѣ, которая можетъ обойтись собственными средствами; онъ выноситъ лишь общее впечатлѣніе, что въ данномъ селеніи нужда въ сѣменахъ на посѣвъ существуетъ и, волей-

[1]) Журн. рязанскаго губ. з. собр. X чрезв. соз., май 1881 г., стр. 126.

неволей, ссуда разрѣшается всѣмъ домохозяевамъ, по душамъ, вопреки категорическому запрещенію закона. Но отпускомъ разрѣшенной данному обществу ссуды обязанности управы по продовольственной части не должны ограничиваться: чтобы ссуда достигла цѣли, необходимо наблюсти за раздачею сѣмянъ или денегъ согласно разрѣшенію, за употребленіемъ ссуды на предметъ ея назначенія, наконецъ, за своевременнымъ ея возвратомъ, а, между тѣмъ, выполненіе всего этого для управы совершенно невозможно. Если бы она и рѣшилась произвести всѣ указанныя операціи, то дѣло настолько бы затянулось, что большинство крестьянъ, вѣроятно, отказалось бы отъ земскихъ ссудъ и предпочло бы обратиться къ помощи ростовщиковъ, не сопряженной съ стѣснительными формальностями. Управа, поэтому, вынуждена предоставить всѣ исполнительныя подробности волостнымъ и сельскимъ властямъ, хорошо сознавая, что въ нихъ не найдетъ усердныхъ помощниковъ.

Указанные примѣры наиболѣе рѣзки, но и въ другихъ отдѣлахъ земскаго хозяйства помощь мѣстныхъ органовъ не менѣе необходима. Завѣдываніе натуральными повинностями и наблюденіе за равномѣрной раскладкой ихъ между всѣми жителями мѣстности, безъ различія сословій (теперь постойная и подводная повинности отправляются почти исключительно крестьянами, за практической невозможностію привлечь къ ихъ отбыванію владѣльцевъ, не подвѣдомственныхъ волостнымъ правленіямъ), наблюденіе за соблюденіемъ санитарныхъ и противопожарныхъ правилъ, завѣдываніе школьнымъ хозяйствомъ, — все это требуетъ дѣйствій на мѣстахъ, при участіи лицъ, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями.

Потребность въ созданіи мѣстныхъ земскихъ органовъ ощущается уже давно; дѣлались даже попытки ея удовлетворенія: учреждались различныя попечительства,—приходскія, санитарныя и т. д., вводились разные смотрители, агенты и т. под., но всѣ эти мѣры не приводили къ цѣли; съ устройствомъ спеціальныхъ агентовъ, земство, все-таки, не пріобрѣтало органовъ, которыми оно могло бы располагать для исполненія всѣхъ его порученій. Для обезпеченія успѣха дѣла нужны такія мѣстныя учрежденія, въ которыхъ сосредоточивались бы всѣ подвѣдомственныя земскимъ учрежденіямъ дѣла, поскольку они имѣютъ отношеніе къ мѣстности.

При такихъ обстоятельствахъ становится понятнымъ, почему земскія учрежденія, обсуждая вопросъ о переустройствѣ мѣстнаго управленія, обратили особое вниманіе на организацію волости. Помимо того, что разсмотрѣніе устройства крестьянскихъ сельскихъ и волостныхъ учрежденій составляло главную задачу, предложенную земству правительствомъ, вопросъ о волостномъ устройствѣ представляетъ особый интересъ и потому, что посредствомъ преобразованія волостнаго управленія открывалась возможность восполнить существенный пробѣлъ въ земскомъ устройствѣ и создать мелкія земскія единицы. Такой взглядъ на волость въ большинствѣ земскихъ проектовъ оказывается господствующимъ. Какъ мы уже имѣли случай указать выше, большая часть проектовъ высказывается за расширеніе круга дѣятельности земскихъ учрежденій и за установленіе тѣсной связи между ними и органами сельскаго и волостнаго управленія. Способы, предлагаемые для достиженія послѣдней цѣли, весьма различны; тѣмъ не менѣе во всѣхъ проектахъ можно подмѣтить два главныя теченія, — одно въ пользу централизаціи всего уѣзднаго управленія въ рукахъ уѣздныхъ земскихъ учрежденій и упраздненія всякой самостоятельности волостныхъ единицъ, другое — въ пользу децентрализаціи и перенесенія существеннѣйшихъ отраслей управленія въ волость, съ предоставленіемъ послѣдней устройства, аналогичнаго съ уѣзднымъ. Въ подробностяхъ осуществленія поставленной задачи отдѣльные проекты отличаются весьма существенными особенностями; поэтому въ дальнѣйшемъ изложеніи мы будемъ останавливаться на каждомъ изъ нихъ отдѣльно.

VIII.

Волость, какъ единица, исключительно административная.

Изъ проектовъ, совершенно устраняющихъ самостоятельность волости и сосредоточивающихъ все уѣздное управленіе въ рукахъ центральныхъ уѣздныхъ властей, особенно выдѣляются проекты гласнаго Д. Ѳ. Самарина, внесенный въ московскую губернскую коммиссію, и симбирской „общей коммиссіи“. Основное положеніе, на которомъ построены оба эти проекта, заключается въ соединеніи судебной и административной власти въ лицѣ, стоя-

щемъ во главѣ волости, и въ этомъ заключается ихъ несомнѣнное сходство, но въ частностяхъ они расходятся весьма существенно: въ то время, какъ первый подавляетъ всѣ проявленія мѣстной жизни, послѣдній сохраняетъ крестьянское волостное устройство и, такимъ образомъ, предоставляетъ хотя одному сословію свободно и самостоятельно удовлетворять его мѣстныя потребности.

Симбирская коммиссія, при обсужденіи мѣръ къ улучшенію крестьянскаго управленія, пришла къ заключенію „о необходимости поднять среди крестьянскаго населенія авторитетъ волостной власти, т.-е. той власти, которая входитъ въ ближайшее непосредственное отношеніе къ крестьянскому населенію и которая, по условіямъ своей дѣятельности, можетъ водворить правомѣрный порядокъ въ общественномъ крестьянскомъ управленіи“. Для этого коммиссія признаетъ „необходимымъ во главѣ волостнаго управленія поставить лицо, облеченное значительною властью, независимое по своему положенію, представляющее гарантію необходимыхъ нравственныхъ и умственныхъ качествъ, способное дать защиту сельскому населенію отъ обидъ и притѣсненій и принять на себя отвѣтственность за порядокъ и спокойствіе въ волости“. Такимъ лицомъ, по мнѣнію коммиссіи, представляется мировой судья, облеченный административной властью. При раздѣленіи властей судебной и административной, „лицо, поставленное во главѣ волости, не будетъ,—говоритъ коммиссія, — въ состояніи удовлетворять потребностямъ крестьянскаго населенія, интересы котораго, по его численности, должны занимать первенствующее положеніе, и не будетъ въ состояніи пріобрѣсти надлежащій авторитетъ“. „Если строгое отдѣленіе суда отъ администраціи,—говоритъ коммиссія далѣе,—признается необходимымъ въ областномъ и центральномъ государственномъ управленіи, то послѣдовательное проведеніе этого принципа въ управленіи мѣстномъ, ближайшемъ къ населенію, находитъ себѣ оправданіе лишь въ однихъ теоретическихъ соображеніяхъ, которыя коммиссія не можетъ признать основательными. Условія быта нашего сельскаго населенія не представляютъ данныхъ для строгаго разграниченія потребностей юридическихъ отъ потребностей въ управленіи вообще. Всякое нарушеніе правомѣрнаго порядка, имѣетъ ли оно въ основаніи гражданскую сдѣлку или насиліе лицамъ, проистекаетъ ли оно отъ злоупотребленій низшихъ чиновъ полиціи или

отъ бездѣятельности сельскихъ властей,—крестьянинъ считаетъ одинаково это обидой и ищетъ власти, которая могла бы защитить его отъ этихъ обидъ. Въ настоящее время крестьянское населеніе такой власти не находитъ. Система раздѣленія властей и разграниченія ихъ компетенцій, характеризующая существующій порядокъ управленія, весьма мало способствуетъ, какъ показываетъ опытъ, водворенію правомѣрнаго порядка. Эта система является, напротивъ, одной изъ главныхъ причинъ современной безурядицы и безвластія: крестьяне не знаютъ, куда имъ обращаться съ своими жалобами, и поневолѣ должны прибѣгать къ помощи повѣренныхъ, которые, составляя самый безнравственный классъ сельскаго населенія, эксплоатируютъ крестьянъ, забирая мало-по-малу всѣ отрасли управленія въ свои руки“.

Судебно-мировой институтъ, по его исключительно судебной власти, принесъ, по мнѣнію коммиссіи, мало пользы народу. „Не участвуя самъ непосредственно въ управленіи и занимая, если можно такъ выразиться, критикующее положеніе, онъ много содѣйствовалъ подорванію авторитета административныхъ властей, но нисколько не содѣйствовалъ прекращенію злоупотребленій. Стѣсненные формализмомъ въ своихъ рѣшеніяхъ, мировые судьи не могли развить уваженіе къ суду и лишь способствовали развитію адвокатуры и кляузничества. Но существенный вредъ полнаго отдѣленія суда отъ администраціи въ мѣстномъ управленіи заключается, по словамъ коммиссіи, въ томъ, что судебно-мировой институтъ отнимаетъ самыя лучшія нравственныя и умственныя силы земства, такъ какъ независимое и безотвѣтственное положеніе, хорошее вознагражденіе и относительно малый трудъ побуждаетъ большинство способныхъ лицъ предпочитать должности мировыхъ судей всѣмъ другимъ должностямъ, болѣе отвѣтственнымъ и требующимъ бо́льшей работы“. На основаніи этихъ соображеній, большинство симбирской коммиссіи высказывается за соединеніе въ лицѣ начальника волости, называемаго ею „земскимъ судьей“, судебныхъ и административныхъ обязанностей, съ присвоеніемъ ему „власти бывшаго мироваго посредника, нынѣшняго мироваго судьи и власти земско-полицейской“. На „земскаго судью“ возлагаются: „1) отвѣтственность за общій порядокъ и спокойствіе въ волости; 2) отправленіе правосудія въ предѣлахъ, предоставленныхъ нынѣшнимъ мировымъ судьямъ;

3) завѣдываніе нѣкоторыми земско-хозяйственными дѣлами; 4) наблюденіе за поступленіемъ казенныхъ и земскимъ сборовъ". Только при соединеніи перечисленныхъ правъ и обязанностей въ одномъ лицѣ, возможно, по мнѣнію коммиссіи, „установить правильный порядокъ въ мѣстномъ управленіи и дать власти тотъ необходимый для нея авторитетъ, котораго не имѣетъ въ настоящее время ни одинъ изъ мѣстныхъ представителей власти" [1]).

Соединеніе въ лицѣ начальника земской волости судебной и административной власти составляетъ центръ тяжести всего проекта большинства симбирской коммиссіи. Такое же значеніе имѣетъ оно и въ проектѣ Д. Ѳ. Самарина, внесенномъ въ московскую губернскую коммиссію и переданномъ на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній. Этотъ проектъ во главѣ волости ставитъ „волостнаго мироваго судью, совмѣщающаго въ себѣ власти судебную и административную". Доводы, приводившіеся въ пользу этой мѣры въ московской коммиссіи, нѣсколько разнятся отъ изложенныхъ выше. Здѣсь указывалось, во-первыхъ, на то, что „въ настоящее время въ уѣздахъ жалуются на недостатокъ людей, которые при тѣхъ цензуальныхъ условіяхъ, какія требуются, могли бы замѣщать выборныя должности. Допуская соединеніе въ одномъ лицѣ обѣихъ властей, не представляется надобности искать новыхъ лицъ; является возможность привлечь къ дѣлу тотъ контингентъ лицъ, которыя уже и теперь дѣйствуютъ въ уѣздѣ и которыя, обладая несомнѣнно необходимыми знаніями, имѣютъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и достаточно времени, чтобы посвятить себя и занятіямъ административнымъ". Этотъ доводъ склонилъ въ пользу совмѣщенія судебной и административной властей и нижегородское губернское собраніе, которое, „принимая во вниманіе наличность контингента умственныхъ и нравственныхъ силъ, съ которымъ, конечно, нельзя не считаться, и видя все неудобство соединенія въ одномъ лицѣ власти судебной и административной, полагало, однако, необходимостью, поневолѣ, высказаться предъ правительствомъ, при нашей бѣдности на людей, за совмѣщеніе, въ лицѣ мироваго судьи, власти и судебной, и административной" [2]).

---

[1]) Труды симбирской общей земской коммиссіи по вопросу о преобразованіяхъ въ крестьянскомъ управленіи, стр. 87 и слѣд.

[2]) XVII очер. нижегородское губ. земск. собр. 7—19 янв. 1882 г., стр. 87.

Далѣе въ московской коммиссіи указывалось, что „при соединеніи судебной власти съ административной значительно сократится составъ уѣзднаго управленія, а, слѣдовательно, значительно сократятся и расходы по управленію“; что „главная дѣятельность, которая придается мировому судьѣ, заключается въ надзорѣ за крестьянскимъ управленіемъ; характеръ этихъ дѣлъ близко подходитъ къ судебному, слѣдовательно, придача эта не будетъ искажать характеръ его судебной дѣятельности. Но главные доводы въ пользу соединенія заключались въ томъ, что въ низшей судебной инстанціи не можетъ быть вреда въ такомъ соединеніи, что сельскій мировой судья не то, что мировой судья въ большомъ городѣ, и что, поэтому, соединеніе властей не можетъ представить препятствій въ низшей, своеобразной инстанціи, которая призвана дѣйствовать въ средѣ сельскаго населенія. Если—говорили—наше законодательство и проводитъ строго отдѣленіе судебной власти отъ административной, то это еще не можетъ служить помѣхою для соединенія, ибо если бы такое соединеніе признано было полезнымъ и необходимымъ, то нынѣ дѣйствующіе законы всегда могутъ быть согласованы съ новыми требованіями и измѣнены. Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе и того, что мировые судьи успѣли заслужить довѣріе народонаселенія; еще не извѣстно, какъ отнесется народъ къ новому лицу, а потому лучше держаться того, что уже есть, нежели создавать новое“ [1]).

По обоимъ названнымъ проектамъ, „земская волость“ не составляетъ самоуправляющейся единицы, но устройство ея, по каждому изъ нихъ, не одинаково. По московскому проекту „земская волость имѣетъ значеніе не хозяйственное, а административное; въ ней не должно происходить никакихъ собраній мѣстныхъ жителей или выборныхъ изъ нихъ для избранія должностныхъ лицъ или для установленія какихъ-либо сборовъ; она не имѣетъ права ни выборовъ, ни самообложенія. Нынѣшняя крестьянская волость, съ ея административною организаціею (волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе, волостной писарь) упраздняется“. Напротивъ, симбирскій проектъ сохраняетъ крестьянское самоуправленіе со всѣми его органами и функціями,

---

1) „Докладъ (1881 г., № 34) коммиссіи по вопросу объ измѣненіи мѣстныхъ по крест. дѣл. учрежденій, стр. 37.

но только подчиняетъ его „земскому судьѣ“. „Крестьянское населеніе будущей волости,—говоритъ коммиссія,—по своей подавляющей другія сословія численности, по особенностямъ своего быта и понятій, по условіямъ экономическимъ и юридическимъ, требуетъ отъ волостнаго управленія особой заботливости и близкаго знакомства съ его жизнью и потребностями. Власть земскаго судьи будетъ имѣть всѣ условія для разумнаго руководства крестьянскимъ управленіемъ, но для исполненія, непосредственнаго наблюденія, для отправленія крестьянскаго правосудія и вообще для успѣшнаго хода всего крестьянскаго управленія земскому судьѣ необходимы помощники, хорошо знакомые съ бытомъ и нуждами крестьянскаго населенія волости. Такими помощниками, по убѣжденію коммиссіи, могутъ быть только лица, принадлежащія къ крестьянскому сословію и избираемыя самимъ крестьянскимъ населеніемъ волости. Посему коммиссія пришла къ заключенію о необходимости сохранить сословное крестьянское волостное управленіе, которое должно войти въ обще-земское волостное управленіе, какъ одна изъ его важнѣйшихъ отраслей. Всѣ дурныя стороны нынѣшнихъ волостныхъ правленій объясняются не сословнымъ ихъ характеромъ, а отсутствіемъ руководства и обремененіемъ ихъ непосильной работой. Съ учрежденіемъ должности земскаго судьи, который, въ качествѣ начальника волости, дѣлается предсѣдателемъ волостнаго крестьянскаго управленія, дѣятельность должностныхъ лицъ, избранныхъ крестьянскимъ сословіемъ, находясь подъ ближайшимъ руководствомъ, несомнѣнно будетъ направлена въ лучшую сторону“.

При сохраненіи обѣихъ степеней крестьянскаго самоуправленія, „земская волость“, по симбирскому проекту, получаетъ такое устройство. Начальство надъ земской волостью, образуемой изъ нѣсколькихъ нынѣшнихъ волостей, съ населеніемъ не свыше 10 т. душъ, принадлежитъ земскому судьѣ, которому „присвоиваются всѣ права волостнаго старшины, съ распространеніемъ ихъ на всѣхъ жителей волости безъ изъятія, но съ исключеніемъ правъ, предоставленныхъ старшинѣ ст. 86 полож. о крест., [1]) права бывшаго мироваго посредника, какъ по поземельнымъ отношеніямъ между

---

[1]) Т.-е. права подвергать взысканіямъ виновныхъ въ маловажныхъ полицейскихъ проступкахъ.

помѣщиками и временно-обязанными крестьянами, такъ и по общественному крестьянскому управленію, съ распространеніемъ права налагать административныя взысканія на сотскихъ и десятскихъ". При земской волости состоятъ: волостной сходъ (крестьянскій), волостное управленіе, подъ предсѣдательствомъ земскаго судьи, изъ волостныхъ старшинъ и двухъ сельскихъ старостъ, приглашаемыхъ по очереди, волостные старшины, не менѣе двухъ, избираемые сходомъ и сохраняющіе права, предоставленныя имъ положеніемъ 19 февр. 1861 г.; волостной судъ и земскій приставъ, обязанный наблюдать за благоустройствомъ и благочиніемъ въ волости и подчиненный земскому судьѣ. Расходы по содержанію земскихъ судей и пристава возлагаются на земство, а содержаніе прочихъ волостныхъ учрежденій—на средства крестьянъ. Къ обязанностямъ крестьянскаго волостнаго управленія относится и попеченіе о благосостояніи волости. Вѣдѣнію волостнаго схода, между прочимъ, предоставляются: мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе училищъ, и т. п. Онъ же производитъ раскладку мірскихъ сборовъ и повинностей на волостныя надобности; повѣряетъ дѣйствія избираемыхъ имъ должностныхъ лицъ; даетъ довѣренности на хожденіе по дѣламъ волости.

Такимъ образомъ симбирскій проектъ сохраняетъ за волостью значеніе самоуправляющейся единицы, хотя касающейся только одного сословія. Совершенно иначе ставитъ дѣло первоначальный московскій проектъ, который предполагаетъ для земской волости такую организацію: „а) волостной мировой судья; б) его товарищъ по административной части; в) волостной приставъ полицейскій; г) волостная управа; д) волостной судъ, какъ вторая инстанція крестьянскаго суда; е) казначейство для пріема податей и ж) нотаріальная часть". Волостной судья и его товарищъ избираются земскимъ собраніемъ; полицейскій приставъ назначается правительствомъ. Всѣ расходы по содержанію волостнаго управленія, за исключеніемъ волостнаго пристава, предполагается отнести на счетъ земства. Волостной мировой судья, пользуясь, въ судебномъ отношеніи, тѣми же правами, какъ нынѣшніе участковые мировые судьи, какъ органъ административной власти, состоитъ членомъ уѣздной земской управы и завѣдуетъ административною частью въ земской волости въ тѣхъ предѣлахъ, какъ окажется возможнымъ разграничить административныя обя-

занности между полиціею, какъ органомъ правительственнымъ, и земствомъ. Сверхъ того на волостнаго мироваго судью возлагается: а) надзоръ за сельскимъ общественнымъ управленіемъ; б) разсмотрѣніе жалобъ на сельскихъ должностныхъ лицъ; в) всѣ дѣла, лежащія теперь на волостныхъ правленіяхъ по воинской повинности, надзоръ за поступленіемъ податей и понужденіе къ своевременной уплатѣ оныхъ; г) собраніе статистическихъ свѣдѣній по требованію правительственныхъ учрежденій; д) дѣла земскія—по страхованію, по народному продовольствію, по больницамъ, школамъ, путямъ сообщенія и проч., въ той мѣрѣ, какъ всѣ эти дѣла будутъ разграничены уѣзднымъ земскимъ собраніемъ между уѣздною управою и волостными судьями. „При волостномъ судѣ, для коллегіальнаго обсужденія нѣкоторыхъ административныхъ дѣлъ (денежныя, принятіе мѣръ противъ повальныхъ болѣзней, по истребленію разныхъ вредныхъ насѣкомыхъ и проч.) признается полезнымъ учредить, подъ предсѣдательствомъ его, „волостную управу“, изъ его товарища, почетныхъ мировыхъ судей, волостнаго пристава и трехъ очередныхъ сельскихъ старостъ“.

Оба проекта—симбирскій и московскій—сходятся между собою въ основномъ положеніи—въ соединененіи власти судебной и административной и подчиненіи „волостному“ или „земскому“ судьѣ органовъ крестьянскаго управленія. Сходство идетъ и далѣе,—въ отношеніи порядка назначенія судей. Оба проекта предоставляютъ избраніе ихъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, порядкомъ, установленнымъ для выбора нынѣшнихъ мировыхъ судей, т.-е. изъ лицъ, обладающихъ образовательнымъ и имущественнымъ цензами и даже не принадлежащихъ къ числу мѣстныхъ обывателей. Но затѣмъ слѣдуютъ существенныя различія между проектами. Въ то время, какъ симбирскій предоставляетъ населенію волости, хотя только крестьянскому, право представительства, обсужденія мѣстныхъ нуждъ, принятія мѣръ для ихъ удовлетворенія и избранія помощниковъ земскаго судьи, московскій лишаетъ волость всѣхъ этихъ правъ, сосредоточивая всю распорядительную власть исключительно въ земскомъ собраніи.

Предположеніе о соединеніи властей судебной и административной вызвало много возраженій. Такъ, члены симбирской общей коммиссіи, гг. Өедоровъ, Пантусовъ и Михайловъ, въ представ-

ленномъ ими особомъ „проектѣ организаціи уѣзднаго земскаго управленія“, указывали, что „судебныя учрежденія, какъ судъ общій, такъ и мировой, отдѣленныя отъ администраціи рѣзкою чертою, проведенною самимъ законодателемъ, имѣютъ и должны имѣть свою собственную компетенцію, необходимую имъ только для правильнаго отправленія правосудія. Къ суду нельзя примѣшивать администраціи и, наоборотъ, не парализуя дѣйствій того или другого и не нарушая ихъ независимости. На этомъ принципѣ зиждется и вся наша судебная реформа. По этому соображенію нельзя допустить, чтобы дѣла сельскаго управленія могли быть отданы подъ надзоръ или въ руки мироваго судьи, какъ не соотвѣтствующія характеру его судебной дѣятельности и не подходящія къ его прямымъ обязанностямъ. Напротивъ, мы думаемъ, что такая комбинація поведетъ къ нежелательному результату— къ усиленію власти не на пользу ей подчиняемыхъ“ [1]). И въ московской коммиссіи было представлено не мало соображеній противъ проектированнаго сліянія властей. Его противники указывали, что „жалобы на недостатокъ въ уѣздѣ лицъ, удовлетворяющихъ цензуальнымъ требованіямъ, не могутъ служить доводомъ въ пользу соединенія, во-первыхъ, потому, что жалобы эти далеко не всегда основательны, что въ уѣздахъ найдется не мало лицъ, которыя въ настоящее время сторонятся отъ общественной дѣятельности, но при иныхъ условіяхъ, можетъ быть, съ охотою примутъ на себя нѣкоторыя обязанности; во-вторыхъ, если цензуальныя условія служатъ нѣкоторымъ затрудненіемъ въ привлеченіи лицъ, способныхъ къ дѣлу, то этому всегда можно помочь, понизивъ требованія по имущественному цензу. Относительно желанія путемъ соединенія власти судебной съ административною достигнуть сокращенія состава уѣзднаго управленія, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, и расходовъ, не отрицая всей важности финансовой стороны, противники соединенія властей полагали, однако, что сокращеніе личнаго состава управленія и расходовъ должно имѣть свои предѣлы и не должно идти въ ущербъ дѣлу; но въ данномъ случаѣ опасеніе относительно значительности расходовъ должно имѣть свои предѣлы и не должно идти въ ущербъ дѣлу; но въ данномъ случаѣ опасенія относительно значитель-

---

1) „Труды“, стр. 123.

ности расходовъ едва ли могутъ имѣть мѣсто, потому что даже при раздѣленіи властей новая организація управленія никогда не вызоветъ такихъ расходовъ по ея содержанію, какіе несутъ въ настоящее время крестьяне на содержаніе персонала волостнаго крестьянскаго управленія. Точно также нельзя признать правильнымъ и тотъ взглядъ на будущую административную дѣятельность завѣдующаго волостью, что главныя обязанности, которыя на него возлагаются, заключаются въ надзорѣ за крестьянскимъ самоуправленіемъ. Не слѣдуетъ забывать того, что рѣчь идетъ не о волости сословной крестьянской, а о волости всесословной. Въ такой волости, на лицѣ, завѣдующемъ ею, помимо надзора за сельскими должностными лицами, будутъ лежать и другія, не менѣе важныя обязанности, требующія серьезнаго отношенія къ дѣлу. Насколько это сознается всѣми, служитъ лучшимъ доказательствомъ то, что даже и тѣ лица, которыя стоятъ за соединеніе судебной власти съ административною, вполнѣ признаютъ невозможнымъ одному лицу справиться съ дѣломъ; они считаютъ необходимымъ придать проектируемому ими волостному мировому судьѣ помощника собственно по административной части; такая придача на практикѣ неизбѣжно сводилась бы къ тому, что волостной судья сохранилъ бы за собою прямыя свои судебныя обязанности, а всю тягость административныхъ дѣлъ возложилъ бы на помощника. Другими словами, соединеніе властей было бы номинальное, на практикѣ же господствовало бы полное ихъ раздѣленіе. Равнымъ образомъ нельзя согласиться и съ тѣмъ, чтобы судебныя функціи сельскихъ мировыхъ судей отличались отъ функцій городскихъ судей. Судъ, какъ въ селахъ, такъ и въ городахъ, дѣйствуетъ совершенно одинаково и никогда не можетъ и не долженъ измѣнять своего характера и отклоняться отъ того пути, который указанъ ему законами. Если нынѣшніе мировые судьи успѣли пріобрѣсти довѣріе народонаселенія, то лишь благодаря тому положенію, въ которое они поставлены нашими судебными уставами. Измѣнять это положеніе, придавъ имъ власть административную, значило бы поставить нынѣшнихъ судей въ положеніе, худшее противъ того, которое они имѣютъ теперь. Однимъ изъ доводовъ въ пользу соединенія властей приводится то, что именно это довѣріе, которымъ пользуются мировые судьи, и заставляетъ обратиться къ нимъ, а не искать

чего-то новаго, къ чему неизвѣстно еще какъ отнесется самъ народъ. Но если неизвѣстность того, какъ взглянетъ народъ на новыхъ администраторовъ, возбуждаетъ нѣкоторыя опасенія, то еще болѣе осторожно слѣдуетъ прибѣгать къ измѣненію такого порядка, который такъ недавно только укрѣпился и успѣлъ на дѣлѣ доказать какъ правильность взгляда, проведеннаго въ нашихъ судебныхъ уставахъ, такъ и всю пользу и цѣлесообразность отдѣленія судебной власти отъ административной. Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе и того, что соединеніе двухъ властей, по характеру своему разнородныхъ, повело бы только къ нескончаемымъ недоразумѣніямъ и, вмѣсто строгой отвѣтственности передъ закономъ лица административнаго, дало бы полный просторъ произволу, такъ какъ несомнѣнно на практикѣ возникаетъ множество дѣлъ, гдѣ завѣдующему волостью пришлось бы быть, въ одно и тоже время, и обвинителемъ, и судьею. При строгомъ же отдѣленіи судебныхъ функцій отъ административныхъ этого быть не можетъ, и въ судѣ независимомъ и самостоятельномъ обыватели волости всегда найдутъ себѣ защиту противъ всякаго проявленія произвола со стороны административной власти“.

Весьма рѣзкой критикѣ подвергаетъ проекты, подобные московскому, самарская губернская коммиссія. Доказывая невозможность самоуправляющейся всесословной волости, она замѣчаетъ, что „несостоятельность всесословной волости, какъ административно-судебной единицы, еще очевиднѣе бросается въ глаза, такъ какъ она не только представляетъ попытку несообразнаго соединенія совершенно разнородныхъ общественныхъ функцій, но, по своей предполагаемой организаціи, грозитъ упраздненіемъ всякой самостоятельности крестьянскаго сословія въ составѣ земскихъ учрежденій. Совершенно очевидно, что при сосредоточеніи хозяйственно-административной, судебной и исполнительной власти въ рукахъ группы лицъ, которая, по условіямъ своего избранія, будетъ почти исключительно принадлежать къ одному сословію, это сословіе пріобрѣтетъ вліяніе и силу, совершенно несоотвѣтствующія интересамъ остальнаго населенія. Такое общественное устройство будетъ тѣмъ болѣе рискованнымъ, что контроль дѣятельности отдѣльныхъ представителей новаго административно-судебнаго института будетъ просто не возможенъ. По предположенію

коммиссіи московскаго земства о такого рода институтѣ, жалобы на волостныхъ судей-администраторовъ разсматриваются уѣздною земскою управою, въ которой они сами состоятъ членами. Устанавливается, слѣдовательно, порядокъ, по внѣшности однородный съ дѣйствующимъ въ настоящее время въ судебно-мировомъ институтѣ. Но если такой порядокъ еще можетъ практиковаться, съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ, въ сферѣ судебно-правовой, въ которой личный интересъ судьи почти никогда не замѣшанъ и его общественныя воззрѣнія не играютъ замѣтной роли, то онъ совершенно не мыслимъ въ сферѣ административной, въ которой преобладаніе представителей одного класса населенія влечетъ за собою неизбѣжно потерю вліянія всѣми остальными классами". „Для контроля административныхъ органовъ, на какомъ бы началѣ они ни были организованы,—продолжаетъ коммиссія,—необходимъ судъ, отъ нихъ вполнѣ независимый и никакими интересами съ ними не связанный. Это положеніе настолько выработано историческою жизнью государствъ, что всякое уклоненіе отъ него было бы непростительнымъ пренебреженіемъ къ законамъ здороваго общественнаго развитія. Нераціональность предполагаемыхъ судебно-административныхъ волостей вытекаетъ и изъ смѣшенія самыхъ разнородныхъ предметовъ вѣдѣнія, которые предполагается сосредоточить въ этомъ институтѣ. Вообще, представляется крайне мало надежды получить въ новомъ волостномъ устройствѣ удовлетворительный исполнительный органъ по разнообразнымъ предметамъ вѣдѣнія нынѣшнихъ земствъ и судебно-мировыхъ учрежденій. Очевидно, что составители такихъ проектовъ упускаютъ изъ виду, что дѣятельность какъ административно-хозяйственная, такъ и судебно-мировая требуетъ спеціальнаго съ каждою изъ нихъ знакомства, а потому новые волостные судьи-администраторы, чтобы удовлетворить своему назначенію, должны будутъ совмѣщать въ себѣ самыя разнообразныя качества, для выработки которыхъ настоящая жизнь еще не создала никакой практической школы. А въ виду этого, вполнѣ очевидно, что и выборъ лицъ, отвѣчающихъ такимъ требованіямъ, будетъ прямо невозможенъ" [1]).

Орловская коммиссія, склоняющаяся въ пользу расширенія кру-

---

[1]) Постановленія XVII очер. самарскаго губ. з. собр. 1881 г., стр. 872.

га дѣятельности мировыхъ судей, въ то же время, высказывается противъ возложенія на нихъ чисто-административныхъ обязанностей. „Власть,—говоритъ она,—тогда можетъ почитаться прочною и вѣрною, когда она пользуется общимъ уваженіемъ, когда ей подчиняются въ силу сложившихся бытовыхъ условій, помимо принудительныхъ мѣръ, являющихся, какъ исключеніе изъ общаго порядка; а такое положеніе возможно лишь при условіи отвѣтственности, разумѣя отвѣтственность реальную, а не признанную только въ принципѣ и на дѣлѣ не осуществимую. При разнородности обязанностей мироваго судьи, его пришлось бы поставить въ отношеніе подчиненности къ двумъ разнороднымъ же установленіямъ—судебному и административному, независимымъ одно отъ другого, ибо на этой высшей ступени судъ уже непремѣнно отграничивается отъ администраціи. Но подобная двойственная іерархія не сообразна съ основаніями правильнаго государственнаго строя и практически не примѣнима. Если же мировой судья будетъ по прежнему подчиненъ только мировому съѣзду, то по отношенію къ новымъ обязанностямъ административнаго свойства на немъ не лежало бы должной отвѣтственности, слѣдовательно, не было бы соблюдено одно изъ важнѣйшихъ условій хорошаго гражданскаго устройства. Совмѣщеніе въ низшихъ органахъ судебной и исполнительной власти, вызываемое практическими соображеніями, оказывается возможнымъ въ странахъ, гдѣ политическія и соціальныя условія совершенно иныя, нежели тѣ, на коихъ зиждется наше государство. У насъ же такая мѣра, при условіи подчиненія мировыхъ судей и административному начальству, повела бы съ одной стороны къ подрыву въ нихъ необходимой для суда нравственной независимости, съ другой—къ развитію служебнаго произвола. Что совмѣщеніе этихъ двухъ золъ возможно не только въ одномъ учрежденіи, но и въ одномъ лицѣ, на это не будетъ недостатка въ указаніяхъ житейскаго опыта“ [1]).

Осуществленіе предположенія о соединеніи въ лицѣ волостнаго мироваго судьи властей судебной и административной въ томъ видѣ, какъ оно было первоначально проектировано Московской коммиссіей, представило бы весьма существенныя неудобства. Нельзя, прежде всего, не замѣтить, что исполненіе тѣхъ обязанно-

1) Докладъ, стр. 37.

стей, которыя возлагаются на волостнаго мироваго судью, совершенно невозможно. По проекту коммиссіи, онъ несетъ обязанности: а) нынѣшняго мироваго судьи, т.-е. разбираетъ дѣла и засѣдаетъ въ съѣздѣ; б) члена уѣздной управы, сопряженныя съ разъѣздами; в) уѣзднаго исправника, или, по крайней мѣрѣ, становаго пристава, по взысканію податей; г) нынѣшняго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, по надзору за сельскимъ управленіемъ; д) волостнаго старшины и писаря, по военно-конской повинности и собиранію статистическихъ свѣдѣній; е) предсѣдателя волостной управы, ж) предсѣдателя волостнаго суда... Такое обиліе обязанностей, для исполненія которыхъ едва ли достаточно 24 часовъ въ сутки, повлечетъ за собою или формальное отношеніе къ дѣлу, или совершенное бездѣйствіе, тѣмъ болѣе, что вопроса объ отвѣтственности судьи за бездѣйствіе коммиссія не касалась. Но и независимо отъ бездѣятельности, вынуждаемой тѣмъ положеніемъ, въ которое ставитъ коммиссія волостнаго мироваго судью, соединеніе въ одномъ лицѣ власти судебной и административной представляетъ большую опасность. При существованіи самостоятельнаго и независимаго суда, населеніе можетъ находить въ немъ защиту противъ неправильныхъ притязаній администраціи. Если должностныя дѣйствія административныхъ лицъ подлежатъ обжалованію только ихъ начальству, то въ неслужебныхъ отношеніяхъ ихъ къ населенію судъ составляетъ достаточную охрану послѣдняго; а когда въ рукахъ администратора будетъ находиться и судебная власть, когда ему будутъ подчинены всѣ мѣстныя должностныя лица и подсудны всѣ обыватели, онъ можетъ сдѣлаться грозою для всей округи. Случаи злоупотребленій должностныхъ лицъ, пользовавшихся своею властью для полученія личныхъ выгодъ, для дешеваго найма рабочихъ и т. под., бывали. Нельзя быть увѣреннымъ, что всѣ должности волостныхъ мировыхъ судей будутъ заняты исключительно высоко-честными людьми, что въ средѣ ихъ не найдется такихъ, которые пожелаютъ воспользоваться своимъ положеніемъ и извлечь изъ него всѣ выгоды; а если такіе люди найдутся—горе будетъ тому населенію, которое подпадетъ подъ ихъ иго. Ничего такого, что могло бы сдержать недобросовѣстныхъ судей, коммиссія не проектируетъ: надъ ними нѣтъ никакого контроля (нѣтъ рѣчи даже объ отвѣтственности ихъ передъ земскимъ собраніемъ).

Яркой иллюстраціей тѣхъ порядковъ, какіе могутъ возникнуть отъ введенія проектированнаго московской коммиссіей волостнаго устройства, служитъ разбиравшееся 24 января 1883 г. въ саратовской судебной палатѣ дѣло по обвиненію одного изъ почетныхъ мировыхъ судей Балашовскаго уѣзда въ преступленіяхъ по должности. Сущность этого дѣла заключается въ слѣдующемъ. Крупный землевладѣлецъ г. К., будучи, въ качествѣ почетнаго мироваго судьи, членомъ мѣстнаго уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, занялъ такое положеніе, что все населеніе района, гдѣ онъ проживалъ, считало себя обязаннымъ безпрекословно во всемъ ему повиноваться: онъ давалъ предписанія разнымъ сельскимъ должностнымъ лицамъ, наказывалъ крестьянъ розгами, подвергалъ ихъ аресту и штрафамъ, распоряжался волостными и сельскими властями, избиралъ и смѣщалъ выборныхъ должностныхъ лицъ, описывалъ и продавалъ крестьянское имущество, высылалъ крестьянъ, въ сопровожденіи сотскихъ и десятскихъ, на работы какъ къ себѣ, такъ и къ другимъ землевладѣльцамъ и воспрещалъ крестьянамъ наниматься на работы къ постороннимъ лицамъ безъ его согласія. Волостные судьи обязаны были исполнять всѣ приказанія г. К.; въ противномъ случаѣ рѣшенія часто отмѣнялись.

Еслибы все вышеизложенное не было подтверждено на судѣ, трудно было бы повѣрить возможности такихъ явленій, черезъ двадцать лѣтъ послѣ освобожденія крестьянъ, въ мѣстности, гдѣ введены и гласный судъ, и земскія учрежденія. Самъ подсудимый не отвергалъ взводимыхъ на него обвиненій. Онъ объяснилъ, между прочимъ, что цѣль его вмѣшательства не только въ общественныя, но и частныя дѣла крестьянъ была та, чтобъ облегчить населеніе и дать ему возможность скорѣйшаго удовлетворенія, обходя уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, въ которомъ дѣла подолгу не получаютъ надлежащаго направленія. Дѣйствительно, онъ требовалъ крестьянъ къ себѣ на работы, но дѣлалъ это потому, что находилъ „неловкимъ“ обращаться къ сельскимъ властямъ „съ просительнымъ тономъ, будучи надъ ними начальникомъ“. Приказы его касались или тѣхъ крестьянъ, которые, взявъ у него заблаговременно деньги и обязавшись подъ извѣстную работу, на таковую не являлись, или тѣхъ, которые были ему должны. Такъ какъ въ условіяхъ обыкновенно назна-

чался штрафъ втрое противъ той цѣны, по которой наниматель шелъ въ работу, то онъ имѣлъ право обращаться къ мировымъ судьямъ, но не дѣлалъ этого единственно изъ жалости къ крестьянамъ. Штрафъ практиковался ради одной угрозы, дабы удержать крестьянъ отъ найма къ другимъ хозяевамъ въ самый разгаръ полевыхъ работъ, когда нанявшійся можетъ получить втрое больше той цѣны, по которой обыкновенно нанимаются къ нему крестьяне въ осеннюю пору.

Всѣ допрошенные на судѣ свидѣтели показали, что подсудимый обращается съ мѣстнымъ крестьянскимъ населеніемъ хорошо и постоянно входитъ въ его нужды: такъ, „кому понадобится денегъ на покупку скотины или чего-либо другаго, кому нужно хлѣба, — иди прямо къ К., отъ котораго никогда не получишь отказа". Правда, К. строгъ и взыскателенъ по отношенію къ крестьянамъ, но, по заявленію свидѣтелей, безъ этого обойтись нельзя, такъ какъ „съ нашимъ братомъ трудно будетъ управиться" [1]).

Цѣлые три года, изо дня въ день, на глазахъ всего населенія, на глазахъ всѣхъ мѣстныхъ властей, совершались самыя возмутительныя насилія надъ личностью крестьянъ, самыя безобразныя превышенія власти, и все молчало, все подчинялось волѣ должностнаго лица, по закону не облеченнаго никакой властью. Предъ волей этого лица преклонялись не только экономически отъ него зависимые крестьяне, но и сельскія и волостныя должностныя лица, и низшіе чины полиціи, и волостные суды. Если все это возможно теперь, то легко представить себѣ, что будетъ совершаться тогда, когда „волостной мировой судья" сдѣлается дѣйствительной властью въ безгласной, лишенной права собраній волости.

Разсматривая далѣе предположеніе коммиссіи о порядкѣ опредѣленія волостнаго мироваго судьи, нельзя не замѣтить, что порядокъ этотъ совершенно не соотвѣтствуетъ тому значенію, которое даетъ судьѣ коммиссія. Кромѣ собственно судебныхъ обязанностей, на волостнаго судью возлагается и завѣдываніе, въ предѣлахъ волости, земскимъ хозяйствомъ, для успѣшнаго вы-

---

1) „Московскій Телеграфъ", 1883 г., № 30.

полненія каковой обязанности необходимо знакомство съ мѣстными условіями, которымъ можетъ обладать только мѣстный обыватель. Между тѣмъ, по проекту коммиссіи, волостной мировой судья избирается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ тѣмъ же порядкомъ, какъ нынѣшніе мировые судьи, т.-е. изъ числа лицъ, обладающихъ опредѣленнымъ имущественнымъ и образовательнымъ цензомъ, хотя бы и не принадлежащихъ къ числу жителей уѣзда. Если въ отношеніи чисто-судебной дѣятельности, основывающейся, главнымъ образомъ, на писанномъ законѣ, такой порядокъ опредѣленія не представляетъ неудобствъ, ибо для судьи знакомство съ мѣстными условіями не можетъ считаться необходимымъ, то возложеніе обязанностей администратора, завѣдывающаго хозяйствомъ, постоянно имѣющаго дѣло съ бытовыми условіями, на лицо пришлое, чуждое мѣстности и съ нею незнакомое, совершенно неудобно. Проектируемый коммиссіею волостной судья, если онъ будетъ избранъ изъ числа пришлыхъ людей, будетъ отличаться отъ правительственнаго чиновника—исправника или становаго—только по способу опредѣленія, по существу же между ними никакой разницы не будетъ: и тотъ и другой одинаково чужды мѣстности, и тому и другому одинаково чужды ея интересы. Можетъ даже случиться, что будущій администраторъ, незнакомый съ крестьянами, не съумѣетъ объясняться съ ними и будетъ, поэтому, представляться имъ только начальникомъ. Между тѣмъ, крестьянамъ нужны не столько начальники, сколько совѣтники и защитники, т.-е. люди, къ которымъ они могли бы относиться съ довѣріемъ. Возможно, правда, устранить указанное неудобство установленіемъ правила, что волостной судья можетъ избираться только изъ числа мѣстныхъ обывателей, но такое правило, въ виду довольно высокихъ требованій, предъявляемыхъ къ мировому судьѣ въ отношеніи имущественнаго и образовательнаго ценза, можетъ сдѣлать судейскую должность монополіею немногихъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, чрезъ что утратится все значеніе выборнаго начала и установится фактическая несмѣняемость судей-администраторовъ. Всѣ эти соображенія заставляютъ признать проектируемое коммиссіею учрежденіе волостныхъ судей-администраторовъ крайне неудачнымъ и высказаться рѣшительно противъ него.

Предложеніе Д. Ѳ. Самарина—о созданіи волостныхъ мировыхъ судей, встрѣтившее столько возраженій, было отвергнуто и большинствомъ членовъ московской коммиссіи (7 противъ 6), и большинствомъ уѣздныхъ земскихъ собраній (за него высказались только 4 уѣзда), и не вошло въ окончательный проектъ, представленный собранію. Въ этомъ послѣднемъ „волостной судья“ устраняется, но остальныя основныя черты первоначальнаго проекта сохраняются вполнѣ. На мѣсто судьи ставится „земскій волостной старшина“, избираемый уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, „безъ различія сословій“, изъ лицъ не моложе 21 года, окончившихъ курсъ въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ и имѣющихъ въ предѣлахъ уѣзда имущественный цензъ не менѣе 200 дес. Въ случаѣ недостатка въ уѣздѣ лицъ, владѣющихъ имущественнымъ цензомъ въ указанномъ размѣрѣ, выборъ можетъ быть произведенъ изъ всѣхъ владѣющихъ 200 дес. въ предѣлахъ губерніи и удовлетворяющихъ требованіямъ образовательнаго ценза. Подъ властію „земскаго волостнаго старшины“, не ограничиваемаго ни представительнымъ собраніемъ, ни волостнымъ правленіемъ или совѣтомъ, волость совершенно теряетъ всякое общественное значеніе: крестьянскія волостныя учрежденія упраздняются, не замѣняясь никакими другими; сохраняются только сельскія общества, со своими сходами и старостами. Вліяніе, предоставляемое „старшинѣ“ на крестьянское самоуправленіе, весьма значительно: „по дѣламъ, относящимся до сельскаго общественнаго управленія, земскому волостному старшинѣ предоставляется та же власть, какую имѣли прежніе мировые посредники. Ему принадлежитъ дисциплинарная власть надъ сельскими должностными лицами въ тѣхъ предѣлахъ, какъ это установлено ст. 30, п. 1 общ. под. (полож. о губ. и уѣздн. по кр. дѣл. учрежд.). Въ случаяхъ болѣе важныхъ нарушеній по должности, волостной старшина имѣетъ право временно удалить сельскаго старосту“. По взысканію податей и повинностей земскій старшина „можетъ поручать полиціи приведеніе въ исполненіе понудительныхъ мѣръ, причемъ указываетъ, какія изъ опредѣленныхъ законами мѣръ взысканія должны быть примѣнены въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ“. Жалобы на дѣйствія волостныхъ старшинъ разсматриваются уѣзднымъ совѣтомъ, въ составъ котораго входятъ двое изъ нихъ по очереди. „Въ случаѣ нарушеній волостными старшинами ихъ обязанностей

по службѣ, уѣздный совѣтъ имѣетъ право давать имъ предостереженія, а въ случаѣ болѣе важныхъ нарушеній—дѣлаетъ постановленіе о привлеченіи ихъ къ судебной отвѣтственности".

Проектъ московской коммиссіи, отвергнутый губернскимъ собраніемъ, стоитъ совершенно одиноко: вполнѣ съ нимъ тождественныхъ не было представлено, кажется, ни въ одной губерніи. Мы уже видѣли, что проектъ симбирскій хотя и имѣетъ съ нимъ нѣкоторое сходство, въ тоже время, отличается отъ него весьма выгодно сохраненіемъ крестьянскаго самоуправленія. Въ то время, какъ этотъ послѣдній предоставляетъ крестьянскому населенію возможность самому распоряжаться своими мѣстными интересами и, въ лицѣ избираемыхъ имъ волостныхъ старшинъ, принимать участіе въ волостномъ управленіи, проектъ московской коммиссіи ограничиваетъ крестьянское самоуправленіе предѣлами сельской общины и совершенно устраняетъ крестьянъ отъ волостныхъ должностей, предоставляя эти послѣднія исключительно цензовому меньшинству.

Къ одному типу съ симбирскимъ принадлежатъ еще нѣсколько проектовъ, сохраняющихъ сословное крестьянское волостное устройство и подчиняющихъ его надзору земскихъ органовъ и отличающихся отъ него только отдѣленіемъ судебной власти отъ административной. Таковъ, напр., проектъ воронежской коммиссіи, принятый губернскимъ земскимъ собраніемъ. По этому проекту нынѣшняя волость и сельская община остаются неприкосновенными, „съ тѣми незначительными измѣненіями, которыя указываются, ради цѣлей практическихъ, самими крестьянами" и касаются, главнымъ образомъ, состава волостнаго и сельскаго сходовъ. Учрежденія крестьянскаго управленія „сливаются" съ учрежденіями земскими и становятся подъ надзоръ послѣднихъ. „Съ предоставленіемъ земскимъ учрежденіямъ распорядительной власти,— говоритъ коммиссія, — и съ возложеніемъ на нихъ обязанности наблюденія за поступленіемъ податей и сборовъ, сферою ихъ вѣдѣнія захватываются существенные жизненные интересы крестьянскаго населенія, непосредственное попеченіе о которыхъ возложено на волостныя и сельскія учрежденія. Логическимъ послѣдствіемъ этого является сліяніе крестьянскихъ учрежденій съ земскими, т.-е. подчиненіе сельскихъ и волостныхъ учрежденій земскимъ учрежденіямъ, а именно—земской управѣ. Отъ подобнаго подчи-

ненія крестьянскаго управленія органамъ земскихъ учрежденій не только не можетъ произойти какого-либо ущерба для крестьянскихъ интересовъ, напротивъ, они отъ этого только выиграютъ. Въ настоящемъ земствѣ сливаются всѣ элементы нашего общества; интересы этихъ элементовъ, встрѣчаясь нынѣ на почвѣ земскихъ учрежденій, не сталкиваются между собою, а, приноравливаясь другъ къ другу, ищутъ выбрать наилучшій путь для мирнаго слѣдованія вмѣстѣ; земская почва до сихъ поръ — почва взаимныхъ уступокъ, гдѣ крестьянство, съ его общинными интересами, встрѣчаетъ со стороны частнаго землевладѣнія болѣе предупредительности, чѣмъ могло бы требовать. Дѣятельность земскихъ учрежденій, если можно такъ выразиться, имѣетъ крестьянскій характеръ".

Для того, чтобы земская управа могла успѣшно исполнять свои новыя обязанности по надзору за крестьянскимъ управленіемъ, проектируется ея переустройство. „Уѣздная земская управа, избираемая уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, состоитъ изъ предсѣдателя, участковыхъ членовъ ея и хозяйственныхъ, если собраніе признаетъ сихъ послѣднихъ нужными. Участковые члены избираются по числу участковъ въ уѣздѣ, а хозяйственные по усмотрѣнію земскаго собранія, не болѣе 6 и не менѣе одного". Участковые члены управы и служатъ органомъ надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ. Для управленія уѣздъ раздѣляется земскимъ собраніемъ, съ утвержденія губернатора, на участки, каждый съ населеніемъ около 30 т. душъ муж. пола. Каждый участокъ завѣдуется въ хозяйственномъ и административномъ отношеніяхъ участковымъ членомъ управы, имѣющимъ жительство въ предѣлахъ участка. По дѣламъ крестьянскаго управленія на участковыхъ членовъ возлагаются обязанности непремѣнныхъ членовъ и, кромѣ того, приводъ къ присягѣ волостныхъ старшинъ, наблюденіе за правильнымъ выполненіемъ волостными и сельскими должностными лицами возложенныхъ на нихъ всякаго рода обязанностей, производство ревизій, особенно денежныхъ, волостныхъ и сельскихъ правленій и должностныхъ лицъ, завѣдующихъ сельскими сборами, съ цѣлью довести до крайнихъ предѣловъ невозможности растратъ, назначеніе сроковъ для собранія волостныхъ сходовъ, разсмотрѣніе жалобъ на лицъ сельскаго и волостнаго управленій. Участковымъ членамъ присво-

ется дисциплинарная власть надъ крестьянскими должностными лицами: лицъ сельскаго управленія они могутъ подвергать денежнымъ штрафамъ и арестамъ, а волостныхъ—выговорамъ, замѣчаніямъ и, въ крайнихъ случаяхъ, удалять временно волостныхъ старшинъ и старостъ отъ исправленія должности впредь до постановленія уѣздной земской управы объ окончательномъ удаленіи или преданіи суду. Волостной старшина можетъ быть подвергнутъ штрафу или аресту только по постановленію управы, рѣшенію которой подлежатъ также дѣла о продажѣ крестьянскаго имущества для пополненія недоимокъ, числящихся на сельскомъ обществѣ, или для удовлетворенія частныхъ взысканій съ общества. На предсѣдателя управы возлагаются обязанности, возложенныя нынѣ на предсѣдателя уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и предсѣдателя земской управы. Онъ пользуется въ предѣлахъ уѣзда тою властію, которую имѣютъ участковые члены въ предѣлахъ своихъ участковъ [1]).

Воронежскій проектъ не вноситъ въ устройство волости существенныхъ измѣненій: волость остается учрежденіемъ сословнымъ, крестьянскимъ, и только надзоръ за общественнымъ крестьянскимъ управленіемъ переходитъ въ другія руки. Такъ же приблизительно разрѣшаетъ вопросъ и пензенская губернская коммиссія, большинство которой находило „въ высшей степени полезнымъ поставить крестьянское управленіе въ тѣсную связь съ учрежденіями земскими, которыя неизбѣжно должны опираться на него въ бо́льшей части ихъ дѣятельности, до кореннаго преобразованія низшей хозяйственной и административной организаціи“. По мнѣнію коммиссіи, „представляется необходимымъ, съ одной стороны, учредить постоянный контроль за правильнымъ развитіемъ самоуправленія крестьянъ, невозможный безъ увеличенія числа непосредственно привлеченныхъ къ нему лицъ, съ другой стороны, весьма цѣлесообразнымъ, для успѣха земскаго дѣла, бо́льшее сближеніе земскихъ исполнительныхъ органовъ со всѣми частями завѣдываемаго ими уѣзда и, наконецъ, столь же необходимо сообразоваться съ недостаточнымъ еще количествомъ дѣятельныхъ силъ въ уѣздахъ, избѣгая, притомъ, всякаго обремененія платежныхъ средствъ земства“. Въ видахъ достиженія

---

1) Журн. воронежскаго губ. земск. собр. съ 7 по 21 декабря 1881 г.

этихъ цѣлей, коммиссія проектируетъ раздѣленіе уѣзда на 2—4 участка, съ учрежденіемъ въ каждомъ „попечителя", по выбору уѣзднаго земскаго собранія, изъ лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ въ размѣрѣ, установленномъ для участія въ земскихъ выборахъ. Въ избраніи „попечителей" принимаютъ участіе по два уполномоченныхъ отъ каждой изъ волостей, входящихъ въ составъ участка. На „попечителей" возлагаются всѣ обязанности непремѣнныхъ членовъ, съ предоставленіемъ имъ права временно отстранять отъ должности сельскихъ должностныхъ лицъ, въ случаѣ важныхъ проступковъ, дурнаго поведенія или явной неспособности, а также пріостанавливать неправильныя распоряженія сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ. „Попечители" должны считаться членами уѣздныхъ земскихъ управъ, со всѣми правами, присвоенными прочимъ членамъ, но обязанности членовъ управы они могутъ исполнять лишь въ той мѣрѣ, въ какой каждый изъ нихъ найдетъ это возможныхъ, по соглашенію съ земской управою. Обязательно, изъ земскихъ дѣлъ, возлагаются на нихъ только надзоръ за хлѣбными запасными магазинами, а также повѣрочныя дѣйствія и наблюденіе по снабженію нуждающихся крестьянъ средствами продовольствія. По усмотрѣнію земскихъ собраній дозволяется, сообразно съ мѣстными условіями, соединять должность „попечителя" съ должностями какъ дѣйствительныхъ членовъ управы, такъ и участковыхъ мировыхъ судей, хотя безусловное соединеніе въ должности мироваго судьи обязанностей судебныхъ съ административнымъ надзоромъ за крестьянскихъ управленіемъ большинствомъ коммиссіи признано неудобнымъ. Попечители должны имѣть мѣстопребываніе премущественно въ предѣлахъ ихъ участковъ, „руководить сельскія общества, ихъ должностныхъ лицъ и все крестьянское населеніе въ правильномъ соблюденіи законнаго порядка и оказывать имъ всевозможное содѣйствіе въ сношеніяхъ съ правительственными и земскими учрежденіями". Завѣдываніе крестьянскими дѣлами въ уѣздѣ возлагается на особое, усиленное присутствіе уѣздной управы „по крестьянскимъ дѣламъ", съ участіемъ участковыхъ попечителей [1].

---

[1] Рукописный докладъ коммиссіи, разсмотрѣнный пензенскимъ губернскимъ собраніемъ 12 декабря 1881 г. Полученіемъ этого доклада мы обязаны любезности предсѣдателя пензенской губернской управы А. Н. Бекетова.

Къ изложеннымъ проектамъ примыкаетъ, до нѣкоторой степени, проектъ тульской коммиссіи, который, сохраняя крестьянское общественное управленіе, вводитъ еще новое дѣленіе уѣзда, подобное пензенскому участку,—„округъ“. Каждымъ округомъ завѣдуетъ окружный членъ управы, имѣющій надзоръ за всѣми органами сельскаго и волостнаго управленія и за полицейскою дѣятельностью волостнаго старшины и распоряжающійся, или единолично и самостоятельно, или съ разрѣшенія уѣздной управы и подъ ея контролемъ, всѣми отраслями земскаго хозяйства. Окружный членъ управы пользуется дисциплинарной властью въ болѣе широкихъ размѣрахъ, нежели установляется другими проектами: онъ разсматриваетъ жалобы на дѣйствія старостъ и волостныхъ старшинъ и „виновныхъ за маловажные проступки по должности присуждаетъ къ замѣчаніямъ, выговорамъ и денежному штрафу до 5 р.; за болѣе важные проступки присуждаетъ: сельскаго старосту къ временному удаленію или окончательному отрѣшенію отъ должности, а волостнаго старшину къ временному и, съ утвержденія управы, окончательному удаленію отъ должности“. Жалобы на дѣйствія окружныхъ членовъ разсматриваются управою. Въ должности члена и предсѣдателя уѣздной управы „могутъ быть избираемы всѣ лица, владѣющія въ уѣздѣ землею не менѣе 10 дес., а равно ихъ сыновья, достигшіе совершеннолѣтія, если они окончили курсъ наукъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, или выдержали испытаніе, соотвѣтствующее окончанію курса въ сихъ заведеніяхъ, или пріобрѣли опытность въ государственной службѣ, занимая должности не ниже 8 класса“.

Проектъ тульской коммиссіи имѣетъ одну особенность, которая существенно отличаетъ его отъ предыдущихъ проектовъ. Въ волостное устройство онъ вводитъ всесословное начало и устанавливаетъ всесословное совѣщательное собраніе. По проекту, „населенію волости предоставляется: 1) выборъ волостнаго старшины и судей волостнаго суда; 2) право совѣщаться о своихъ мѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ, удовлетворяемыхъ изъ общихъ земскихъ суммъ, и представлять свои заключенія по этимъ предметамъ въ уѣздное земское собраніе чрезъ окружнаго члена управы. Права самообложенія волости не предоставляется“. Для означенныхъ дѣлъ, на ряду съ крестьянскимъ волостнымъ схо-

домъ, сохраняющимъ права, предоставленныя ему положенiемъ о крестьянахъ, кромѣ выбора волостнаго старшины, учреждается всесословный волостной сходъ, состоящiй изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенiя или поселка по одному съ 10 дворовъ, всѣхъ личныхъ землевладѣльцевъ, или ихъ повѣренныхъ, арендаторовъ имѣнiй и мельницъ, владѣльцевъ фабрикъ и заводовъ и приходскихъ священно-служителей. Сходъ созывается по распоряженiю предсѣдателя онаго, избираемаго на три года. Въ должность волостнаго старшины, завѣдывающаго всею волостью въ полицейскомъ отношенiи, исполняющаго всѣ порученiя окружнаго члена управы по дѣламъ административнымъ и земскимъ и несущаго всѣ обязанности, лежащiя на сословномъ крестьянскомъ волостномъ старшинѣ,—могутъ быть избираемы лица всѣхъ сословiй, не моложе 25 лѣтъ, если они владѣютъ землею, въ предѣлахъ волости, на правѣ собственности или на общинномъ началѣ и, по общимъ законамъ, не лишены права занимать общественныя должности [1]).

Установленiемъ волостныхъ совѣщательныхъ собранiй, тульскiй проектъ приближается къ тѣмъ проектамъ, которые, склоняясь въ пользу всесословной волостной организацiи, дѣлаютъ нерѣшительные шаги въ этомъ направленiи, и ближе всего сходится съ проектомъ псковской коммиссiи. Эта послѣдняя тоже раздѣляетъ уѣздъ на участки („избирательные"), управляемые участковыми членами управы и вводитъ въ нихъ совѣщательныя собранiя, созываемыя „съ цѣлью опредѣленiя мѣстныхъ пользъ и нуждъ участка, для внесенiя всѣхъ мѣръ, касающихся его благоустройства, установленнымъ порядкомъ, чрезъ посредство управы, на разсмотрѣнiе земскаго собранiя" [2]). Кромѣ совѣщательнаго собранiя, псковскiй проектъ не признаетъ въ участкѣ другихъ общественныхъ учрежденiй: самоуправленiе крестьянское сосредоточивается въ сельской общинѣ, а всесословное—въ уѣздномъ земскомъ собранiи. Этимъ же путемъ идетъ проектъ самарской коммиссiи. Здѣсь волостныя учрежденiя тоже упраздняются, но вводится „полицейскiй участокъ", съ участковымъ собранiемъ изъ „всѣхъ правоспособныхъ домо-

---

[1]) Докладъ коммиссiи, избранной 11 iюля 1881 г., чрезв. тульскимъ губ. з. собранiемъ (брошюра).

[2]) Постановл. псковскаго губ. з. собр. въ съѣздъ 7—19 дек. 1881 г., стр. 129.

хозяевъ, къ какому бы классу они ни принадлежали, проживших въ участкѣ не менѣе года, или владѣющихъ въ немъ недвижимой собственностью“, созываемымъ одинъ разъ въ три года, исключительно для выбора полицейскаго пристава. [1]) Къ той же группѣ проектовъ принадлежитъ и проектъ таврической губернской управы. Высказываясь за упраздненіе волости и за ограниченіе крестьянскаго самоуправленія предѣлами сельскаго общества, управа проектируетъ образованіе всесословныхъ сходовъ для выбора нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ („волостнаго конторщика“ и „полицейскаго старосты“) для обсужденія дѣлъ, до мѣстныхъ пользъ и нуждъ относящихся, наприм., заявленій о неправильности оцѣнокъ статей обложенія, указаній на нужды школъ, врачебной части, нужды, вызываемыя экономическими условіями данной мѣстности, и многое другое, перечисленіе которыхъ было бы излишнимъ, такъ какъ сама жизнь укажетъ на нихъ. Въ дѣла сельскихъ общинъ всесословный сходъ не имѣетъ права вмѣшиваться. Взамѣнъ волостныхъ управленій предполагается учрежденіе „волостныхъ конторъ“, на подобіе нотаріальныхъ, безъ какой-либо административной или распорядительной власти. „На обязанности волостныхъ конторъ должно лежать веденіе всѣхъ тѣхъ книгъ, вѣдомостей и списковъ, которые ведетъ теперь волостное правленіе, если ихъ нельзя сократить. Кромѣ того, волостнымъ конторамъ должно быть предоставлено свидѣтельствовать договоры и сдѣлки на сумму 500 руб. и не только между крестьянами, но и посторонними лицами; свидѣтельствовать подпись и самоличность на почтовыхъ объявленіяхъ и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ; собирать и доставлять земской управѣ свѣдѣнія объ урожаѣ, о существующихъ цѣнахъ на предметы продовольствія и другія нужныя для сельскаго хозяйства и администраціи данныя. Для удобства мѣстныхъ жителей, можно возложить на волостныя конторы продажу гербовыхъ и почтовыхъ марокъ, пріемъ и отправку земской почты и нѣкоторыя другія въ этомъ родѣ обязанности. Конторою завѣдуетъ волостной конторщикъ, избираемый не одними крестьянами, а всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ данной мѣстности. Контора находится въ

---

[1]) Постановл. XVII очер. самарскаго губ. з. собр., стр. 869.

непосредственномъ вѣдѣніи уѣздной земской управы. Деньги на содержаніе ея собираются съ мѣстныхъ владѣльцевъ, въ томъ числѣ и крестьянъ“ [1]).

IX.

Волость смѣшаннаго типа.

Болѣе смѣло высказывается за примѣненіе въ волостномъ устройствѣ начала всесословнаго самоуправленія проектъ вологодской губернской коммиссіи. И этотъ проектъ не рѣшается еще дать волостному обществу полной самостоятельности, ставя во главѣ волости лицо, избираемое уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; однако, въ немъ населенію предоставляется гораздо болѣе правъ, нежели по проектамъ, съ которыми мы уже ознакомились. Сущность этого проекта слѣдующая. Единицей общественнаго управленія для крестьянъ всѣхъ наименованій признается сельскій приходъ, разумѣя подъ таковымъ извѣстный территоріальный околотокъ, съ указаннымъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ центральнымъ пунктомъ, къ которому примыкаютъ остальныя населенныя мѣста. Поземельныя общины, входящія въ составъ прихода, составляютъ отдѣльныя хозяйственныя единицы. Органами приходскаго управленія служатъ приходскій съѣздъ и приходскій старшина, на обязанности котораго лежитъ, главнымъ образомъ, охраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія. Приходъ является единицею сословнаго крестьянскаго управленія; напротивъ, *волость* обнимаетъ не только крестьянъ, но и лицъ всѣхъ сословій, имѣющихъ въ ней имущество или осѣдлость. Организація „земской“ волости проектируется слѣдующая: „а) волостной (теперешній участковый) мировой судья и при нихъ нотаріатъ; б) начальникъ земской волости; в) волостная управа; г) волостной полицейскій приставъ, онъ же и судебный приставъ по волости; д) волостной судъ и е) волостной сходъ“.

Мировой судья, хотя и вводимый въ составъ волостной администраціи, сохраняетъ функціи, исключительно судебныя. По про-

---

[1]) Пренія и постановл. таврическаго губ. з. собр. чрезвыч. сессіи 24—27 апр. 1881 г., стр. 47 и слѣд.

екту, онъ, „какъ органъ судебной власти, остается тѣмъ же, чѣмъ былъ и при названіи участковаго мироваго судьи“, но, въ виду сокращенія района его дѣятельности, на него налагаются нѣкоторыя новыя обязанности, а именно: 1) разборъ споровъ и исковъ по документамъ, опредѣляющимъ поземельное устройство крестьянъ; 2) разборъ исковъ о причиненныхъ неправильными дѣйствіями сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ убытковъ, въ размѣрѣ, предоставленномъ мировому суду, но не иначе, какъ по признаніи неправильности этихъ дѣйствій высшей земской инстанціей; 3) наложеніе взысканій на сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, преданныхъ суду волостнаго суда волостнымъ сходомъ или уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, въ предѣлахъ, которые должны быть указаны въ уст. о наказ., налаг. мир. судьями; 4) ревизія волостныхъ управъ и приходскихъ управленій и предсѣдательствованіе на волостныхъ съѣздахъ; 5) установленіе установленныхъ закономъ мѣръ взысканія недоимокъ какъ съ общинъ, за круговой порукою, такъ и съ лицъ и съ частныхъ землевладѣльцевъ, и признаніе ихъ несостоятельными; 6) разрѣшеніе споровъ и недоразумѣній по увольненію членовъ общинъ и по выдѣламъ домохозяевамъ участковъ общинной земли; 7) утвержденіе приговоровъ сельскихъ сходовъ объ удаленіи изъ общества и непринятіи обратно въ общество опороченныхъ по суду; разрѣшеніе заключать въ тюрьму лицъ, удаленныхъ изъ общинъ, въ случаѣ покушенія на побѣгъ; 8) нотаріальная часть въ предѣлахъ волости, относя сюда и утвержденіе купчихъ крѣпостей на сумму до 500 р. включительно; 9) обязанности, вытекающія изъ положеній 19 февраля по утвержденію актовъ и договоровъ, разверстанію угодій и пр.

Увеличеніе обязанностей и усиленіе власти мироваго судьи, въ указанныхъ предѣлахъ, не даетъ ему вмѣшательства въ управленіе волости и сохраняетъ за нимъ значеніе судебнаго органа. Въ такихъ же предѣлахъ расширяетъ дѣятельность мироваго судьи и орловская коммиссія, которая, однако, предоставляетъ ему болѣе простора въ надзорѣ за мѣстной администраціей. По ея проекту, мировой судья привлекаетъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій и низшихъ чиновъ мѣстной полиціи не только по жалобамъ и оффиціальнымъ сообщеніямъ, но и по собственному усмотрѣнію, „безъ предварительнаго

распоряженія начальства обвиняемаго о преданіи его суду". На мироваго судью коммиссія возлагаетъ „общій, въ предѣлахъ сельскаго мироваго участка, непосредственный надзоръ надъ крестьянскимъ управленіемъ и полиціей, по всѣмъ отраслямъ служебной дѣятельности принадлежащихъ къ онымъ лицъ. Мировой судья можетъ производить внезапныя ревизіи дѣлопроизводства, денежной отчетности и наличныхъ суммъ въ волостныхъ правленіяхъ и у сборщиковъ податей. По усмотрѣннымъ имъ безпорядкамъ и нарушеніямъ онъ возбуждаетъ противъ виновныхъ преслѣдованіе и, сообразно установленной подсудности, или разрѣшаетъ дѣло самъ, или же даетъ ему дальнѣйшее законное направленіе. По обвиненію въ преступленіи или въ проступкѣ, влекущемъ за собою тюремное заключеніе, или наказаніе, болѣе строгое, мировой судья можетъ временно удалить обвиняемаго отъ должности" [1]).

Во главѣ „земской волости" вологодская коммиссія ставитъ „начальника", избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, простымъ большинствомъ голосовъ, изъ лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ и образовательнымъ, установленнымъ для мировыхъ судей, а при болѣе значительномъ большинствѣ (размѣръ не указанъ) и изъ лицъ, не удовлетворяющихъ этимъ условіямъ, „лишь бы онъ обязательно былъ изъ мѣстныхъ жителей и способенъ былъ вести относящуюся до службы переписку толково и грамотно". Начальникъ волости избирается на 6 лѣтъ и утверждается въ должности губернаторомъ, который имѣетъ право и не утвердить его, съ обязательствомъ, въ такомъ случаѣ, „увѣдомить о томъ земское собраніе въ опредѣленный срокъ мотивированнымъ протестомъ, подлежащимъ разсмотрѣнію собранія на общемъ основаніи". Подъ этимъ же условіемъ губернаторъ можетъ и уволить начальника волости „во всякое время". Права и обязанности волостнаго начальника коммиссіею не указаны: они „должны быть опредѣлены точно и подробно правительственнымъ наказомъ, при участіи представителей отъ земства".

При начальникѣ волости, подъ его предсѣдательствомъ, состоитъ „волостная управа", изъ двухъ членовъ—засѣдателей, избираемыхъ

---

[1]) Докладъ, стр. 53.

волостнымъ сходомъ. Въ управѣ сосредоточиваются всѣ дѣла по управленію волостью, кромѣ полиціи безопасности, поручаемой „волостному полицейскому приставу“. На обязанности управы лежитъ: „а) исполненіе всѣхъ возлагаемыхъ на нее порученій какъ правительствомъ, такъ и земствомъ; б) всѣ дѣла административныя: по строительной и пожарной части, по народному здравію, по прекращенію разныхъ болѣзней и т. п., въ предѣлахъ установленной правительствомъ инструкціи; в) наблюденіе за правильностью торговли въ предѣлахъ волости; г) наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ проселочныхъ дорогъ; д) веденіе всѣхъ установленныхъ правительствомъ и земствомъ книгъ и списковъ по отправленію воинской и конской повинностей и другимъ предметамъ, ровно какъ и собраніе разныхъ свѣдѣній; е) разсмотрѣніе всѣхъ жалобъ волостнаго полицейскаго пристава на всякое уклоненіе должностныхъ лицъ приходскаго и сельскаго управленій и сотскихъ отъ исполненія законныхъ его требованій и распоряженій; ж) разсмотрѣніе жалобъ на крестьянъ со стороны должностныхъ лицъ приходскихъ и сельскихъ управленій на неисполненіе ихъ законныхъ требованій и распоряженій, и з) разсмотрѣніе жалобъ крестьянъ и всѣхъ вообще на дѣйствія и распоряженія приходскихъ и сельскихъ должностныхъ лицъ и сотскихъ. Волостной управѣ предоставляется судебно-полицейское разбирательство дѣлъ какъ по жалобамъ, указаннымъ выше, такъ и по другимъ предметамъ, точно опредѣленнымъ. Самый же характеръ и размѣръ налагаемыхъ управою взысканій было бы вполнѣ цѣлесообразно опредѣлить примѣнительно къ тѣмъ, какими располагалъ мировой посредникъ по стт. 30 и 32 полож. о губ. и уѣздн. по кр. дѣл. учр.“ [1]). При управѣ состоитъ казначейство, для пріема всѣхъ податей и повинностей, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ. Обязанности казначея возлагаются на одного изъ засѣдателей.

Совѣщательнымъ и въ нѣкоторой степени распорядительнымъ

---

[1]) Указанными статьями мировому посреднику предоставлялось: присуждать виновныхъ должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій, за маловажные проступки по должностямъ, замѣчаніямъ, выговорамъ и денежному штрафу до 5 р., и аресту до *семи* дней; лицъ всѣхъ сословій—либо къ имущественному вознагражденію, сообразно перечисленному ущербу, либо къ денежному взысканію до 5 р.; лицъ податнаго состоянія—къ общественнымъ работамъ до *шести* дней, или аресту до *семи* дней, либо къ наказанію розгами 20 ударовъ.

органомъ волости служитъ „земскій волостной съѣздъ“, созываемый волостнымъ мировымъ судьей и состоящій, подъ его председательствомъ, изъ волостной управы, въ полномъ составѣ, всѣхъ земскихъ гласныхъ уѣзднаго собранія, лицъ и учрежденій, имѣющихъ право голоса въ избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по имуществу, находящемуся въ предѣлахъ волости, и крестьянъ, особо для сего избираемыхъ на шесть лѣтъ приходскими сходами, по одному отъ каждыхъ 50 дворовъ. Къ обязанностямъ волостнаго схода относятся: выборъ засѣдателей волостной управы, судей волостнаго суда и уполномоченнаго по отправленію конской повинности въ волости; обсужденіе вопросовъ, передаваемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на предварительное заключеніе волостныхъ сходовъ и различныхъ мѣропріятій по устройству благосостоянія волости, а также ходатайствъ волости, обращаемыхъ къ уѣздному земскому собранію объ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ и потребностей волости; обсужденіе вопросовъ о приведеніи въ исполненіе установленныхъ правительствомъ и земствомъ всякаго рода санитарныхъ мѣръ; разсмотрѣніе жалобъ на неправильный призывъ по семейному положенію при отбываніи воинской повинности [1]).

Въ изложенномъ проектѣ права волостнаго представительства поставлены въ довольно тѣсные предѣлы, но они шире тѣхъ, которыя предоставляются ему проектами тульскимъ и псковскимъ: по послѣднимъ, волостной сходъ только обсуждаетъ нѣкоторые вопросы, тогда какъ, по вологодскому, онъ, кромѣ того, избираетъ должностныхъ лицъ. Нѣсколько далѣе, въ направленіи волостной самостоятельности, идетъ, по видимому, проектъ большинства тамбовской коммиссіи, къ сожалѣнію, совершенно неразработанный. Хозяйственно-административная часть, по этому проекту, должна всецѣло перейти въ вѣдѣніе земства, съ обязанностію наблюденія за порядкомъ, необходимымъ для общественнаго благосостоянія. Уѣздъ признается слишкомъ крупной единицей, почему и долженъ быть разбитъ на единицы болѣе мелкія—участки. Представительство въ такомъ земскомъ участкѣ должно быть организовано на тѣхъ же основаніяхъ, какія приведены въ полож.

[1]) Журналы вологодскаго губ. земск. собр. III очер. сессіи 4-го трехлѣтія, стр. 104 и слѣдующія.

о земск. учр., и такъ, чтобы интересы лицъ всѣхъ сословій были бы одинаково гарантированы. Исполнительная власть должна быть поручена въ каждомъ участкѣ участковому члену земской управы, избираемому уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ числа нѣсколькихъ кандидатовъ, рекомендуемыхъ участковымъ сходомъ. Кандидаты эти должны имѣть единственнымъ цензомъ—грамотность [1]).

Ближе всѣхъ разсмотрѣнныхъ проектовъ подходитъ къ типу самоуправляющейся всесословной волости организація, проектированная уфимской губернской управой, къ сожалѣнію, не представившей выработаннаго проекта. „Входить въ подробное развитіе порядка кореннаго преобразованія управа считаетъ несвоевременнымъ, пока не одобрена общая мысль, тѣмъ болѣе, что преобразованіе это влечетъ за собою измѣненіе въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и въ другихъ органахъ администраціи". Въ общихъ чертахъ проектъ уфимской управы представляется въ слѣдующемъ видѣ. Не признавая хозяйственнаго значенія за второю инстанціею крестьянскаго управленія—волостью и считая ее учрежденіемъ, „чисто - административнымъ, созданнымъ для обобщенія интересовъ, порожденныхъ искусственной сгруппировкой разрозненныхъ и, въ большинствѣ случаевъ, ничего общаго между собою не имѣющихъ сельскихъ обществъ", управа высказывается за упраздненіе крестьянскаго волостнаго управленія. „Все общественное хозяйство крестьянъ,—говоритъ она,—сосредоточивается въ естественной единицѣ сельскаго общества, которому въ этомъ отношеніи можетъ быть предоставлена полная самостоятельность: если кругъ дѣятельности сельскаго схода будетъ рѣзко ограниченъ дѣлами хозяйственными, то контроля за нимъ не требуется и всякое его дѣйствіе и постановленіе внѣ этой сферѣ лишено будетъ силы и значенія, а въ случаѣ нарушенія чьихъ бы то ни было правъ и интересовъ поведетъ лишь къ судебной отвѣтственности. Со старосты при этомъ должны быть сняты всякія полицейскія обязанности. Избраніе старосты можетъ быть производимо на сходахъ, въ присутствіи кого-либо изъ органовъ земства, а удаленіе отъ должности, наложеніе административныхъ взысканій и преданіе суду должны бы быть ввѣрены мировому съѣзду, при участіи прокурора".

---

1) Журналы тамбовскаго губ. з. собр. декабрьской сессіи 1881 г., стр. 424.

Надъ сословной крестьянской общиной стоитъ всесословная административная единица — „земскій округъ“, съ „окружнымъ управленіемъ“, для завѣдыванія дѣлами благоустройства и мѣстной администраціи, кромѣ полиціи безопасности. „Округъ“ пользуется правомъ собраній, выборовъ и самообложенія. „На обязанность округовъ передаются продовольственная, страховая, строительная и медико-полицейская части; они же завѣдуютъ школами, богадѣльнями, больницами, медицинной и другими повинностями; наблюдаютъ за исправностью мостовъ, дорогъ, переправъ, за фабриками и заводами. Окружныя же управленія слѣдятъ за поступленіемъ всѣхъ сборовъ, понуждаютъ къ уплатѣ ихъ, принимая мѣры ко взысканію, по истеченіи опредѣленныхъ сроковъ; выдаютъ всякаго рода свидѣтельства и билеты, собираютъ статистическія свѣдѣнія, составляютъ и ведутъ посемейные списки для отбыванія воинской повинности, списки для военно-конской повинности; вѣдаютъ запиской и созывомъ безсрочно-отпускныхъ нижнихъ чиновъ. Имѣя право дѣлать распоряженія и принимать необходимыя мѣры по всѣмъ этимъ дѣламъ, окружныя управленія своею властію не должны налагать никакихъ взысканій и не могутъ касаться ничьего имущества. Въ случаѣ неисполненія ихъ законныхъ требованій, они обращаются къ мировому судьѣ, а для приведенія въ исполненіе рѣшеній суда требуютъ содѣйствія полиціи“. Земскій округъ „образуютъ лица, проживающія въ извѣстной мѣстности и избирающія своихъ представителей, по разнымъ категоріямъ ценза, на отдѣльныхъ съѣздахъ. Представители эти, на общемъ собраніи округа, подъ предсѣдательствомъ мироваго судьи, избираютъ уѣздныхъ гласныхъ отъ округа и членовъ въ окружное управленіе. Кругъ дѣятельности округа, ограничиваясь потребностями небольшой мѣстности, не можетъ быть самостоятеленъ, дабы не ввести начало полной розни въ земское управленіе, а потому округа полезно во всѣхъ отношеніяхъ подчинить уѣздному собранію, а окружныя управленія—уѣздной управѣ, и допустить самообложеніе округа частной повинностію на спеціальныя его надобности только въ очень тѣсной рамкѣ и съ утвержденія земскаго собранія“.

Предположенія управы получили одобреніе учрежденной губернскимъ собраніемъ коммиссіи, а за нею и самого собранія, но съ весьма существенными оговорками. Коммиссія не нашла возмож-

нымъ согласиться на приданіе „земскимъ округамъ“ проетируемаго управою характера. „Создавать внутри уѣзда самостоятельныя единицы, со всѣми правами земскаго учрежденія, коммиссія считаетъ несвоевременнымъ и опасается столкновеній между окружнымъ собраніемъ и уѣзднымъ, какъ скоро обоимъ будетъ подлежать разрѣшеніе близкихъ предметовъ. Съ другой стороны,—говоритъ коммиссія,—возникаетъ вопросъ, настолько ли объединены уже интересы землевладѣльцевъ личныхъ и общественниковъ, чтобы возможно было уже теперь полное согласіе между ними относительно самообложенія въ тѣсномъ кругу предполагаемыхъ новыхъ округовъ. Цѣль этихъ учрежденій—болѣе успѣшное и правильное выполненіе тѣхъ административно-хозяйственныхъ обязанностей, которыя лежали до сихъ поръ на волостныхъ правленіяхъ, хотя и касались пользы всѣхъ обывателей. Коммиссія полагаетъ, что цѣль будетъ вполнѣ достигнута, если окружныя управленія будутъ дѣйствовать по указаніямъ уѣздныхъ собраній, подъ руководствомъ уѣздныхъ управъ, и содержаться на средства уѣзднаго земства. Волостныя правленія вполнѣ замѣнены будутъ такими низшими земскими органами, на которые перейдутъ всѣ ихъ обязанности, кромѣ полицейскихъ и фискальныхъ, передаваемыхъ полиціи и особымъ приставамъ; не замѣнятся только волостные сходы, совершенно ненужные, какъ скоро содержаніе окружныхъ управленій принято будетъ на себя уѣздомъ, а это казалось бы справедливымъ уже и въ томъ отношеніи, что кругъ дѣятельности и польза этихъ учрежденій будутъ совсѣмъ независимы отъ богатства каждаго округа“. Но, ограничивая права „округовъ“, коммиссія, тѣмъ не менѣе, предоставляетъ имъ право выбора лицъ, поставляемыхъ во главѣ ихъ („чтобы округа не страдали отъ неудачныхъ назначеній уѣздной управой и чтобы эти лица не глядѣли на себя единственно, какъ на агентовъ управы, не чувствовали необходимости подслуживаться ей“), право выбора гласныхъ въ земское собраніе и „обсужденіе мѣстныхъ нуждъ и потребностей округа, но только съ правомъ представленія въ уѣздное собраніе своихъ соображеній и ходатайствъ; всякій сборъ внутри округа долженъ зависѣть уже отъ постановленія земскаго собранія“. Къ числу обсуждаемыхъ окружными собраніями мѣстныхъ нуждъ „относится, конечно, и дѣятельность окружныхъ управленій, право контроля и ревизіи ихъ, съ представленіемъ

уѣздному собранію добытыхъ результатовъ и сдѣланныхъ замѣчаній". Въ члены окружныхъ управленій собранія могутъ избирать „всякаго грамотнаго, совершеннолѣтняго и неопороченнаго человѣка, хотя бы и не принадлежащаго къ округу, и безъ всякихъ условій ценза; но выборъ членовъ управленія долженъ быть во всякомъ случаѣ утверждаемъ уѣзднымъ собраніемъ. Смѣна же этихъ лицъ должна зависѣть либо отъ уѣзднаго собранія, либо отъ суда" [1])

X.

Самоуправляющаяся волость.

Мы переходимъ теперь къ тѣмъ проектамъ, которыми предполагается учрежденіе волости, организованной по одному плану съ уѣздными земскими учрежденіями, такой волости, которую по преимуществу принято называть „волостью всесословной". Проектамъ этого рода часто дѣлали упреки въ томъ, что они не достаточно разработаны, что ими обойдены и оставлены безъ разрѣшенія многіе весьма существенные вопросы. Такъ, покойный А. И. Кошелевъ, принадлежавшій къ числу рѣшительныхъ противниковъ всесословной волости [2]), ставилъ сторонникамъ ея въ вину, что, они „не обращаютъ достаточнаго вниманія на главные вопросы по устройству всесословной волости: какъ уравновѣсить права крестьянскихъ обществъ и личныхъ землевладѣльцевъ и обезпечить ихъ интересы; сколько должно быть на всесловномъ волостномъ сходѣ представителей отъ тѣхъ и отъ другихъ; какой голосъ дать землевладѣльцамъ—единичный, или по землевладѣнію? Эти вопросы крайне важны, а на нихъ нѣтъ нѣсколько положительныхъ и обстоятельныхъ отвѣтовъ... Настоящіе сторонники земской волости еще не дали на вышеуказанные вопросы сколько-нибудь положительныхъ и на знаніи дѣйствительнаго нашего быта основанныхъ отвѣтовъ, а они совершенно необходимы и неотложны. Если земская волость должна осуществиться, то она не можетъ не быть учреждена законодательнымъ порядкомъ, а для

---

1) *Вѣстникъ Уфимскаго Земства* 1882 г., № 7, отд. II, стр. 13 и слѣд.
2) См. его статьи въ *Земствѣ* 1881 г., №№ 15, 21, 23, 43; 1882 г., №№ 17 и 21.

этого нужны не бюрократическія справки и заключенія, а земскія мнѣнія, свѣдѣнія и соображенія". Въ видахъ большаго разъясненія предположеній о всесословной волости А. И. Кошелевъ предлагаетъ своимъ противникамъ отвѣтить на слѣдующіе вопросы: „1) какой голосъ слѣдуетъ дать на волостныхъ сходахъ крестьянскимъ обществамъ и личнымъ землевладѣльцамъ, дабы обезпечить ихъ отъ владычества однихъ надъ другими и отъ угнетенія меньшинства большинствомъ? 2) какъ устроить управленіе въ земской волости,—въ единоличномъ или коллегіальномъ видѣ, и какія права ему предоставить и какія обязанности на него возложить? Наконецъ, 3) предоставить ли этимъ учрежденіемъ ту же самостоятельность, какою пользуются земскія собранія и управы, или устроить надъ ними контроль отъ уѣзднаго земства и какъ этотъ контроль устроить?"—„Много я читалъ статей и даже проектовъ объ устройствѣ всесословной волости,—говоритъ Кошелевъ,—но во всѣхъ встрѣчалъ такъ много неопредѣленности, болѣе общихъ мѣстъ, чѣмъ положительныхъ мнѣній, и почти вездѣ ссылки на имѣющія быть изданными законоположенія. Но если сторонники всесословной волости не знаютъ досконально, какъ ее устроить въ ихъ мѣстности, то откуда же законодательство почерпнетъ свѣдѣнія и мысли о томъ, какъ ее устроить вообще?" [1]).

На значительные пробѣлы въ существующихъ проектахъ указывалъ и Ѳ. Ѳ. Воропоновъ. О существѣ всесословной волости, говоритъ онъ, земства еще не договорились до конца. „По этому вопросу они, такъ сказать, прошлись „по верхамъ", не разобравъ дѣла по ниточкѣ, не столковавшись по весьма существеннымъ пунктамъ. Тутъ есть еще поле для недоразумѣній, и если бы пришлось рисовать полныя картины всесословнаго волостнаго устройства, очень можетъ быть, что земства, ставшія теперь подъ одно и то же знамя, вдругъ обнаружили бы рознь въ пониманіи его значенія, что одни представляютъ себѣ всесословную волость въ одномъ видѣ, а другіе въ другомъ". По мнѣнію г. Воропонова, „недоразумѣнія существуютъ относительно *такихъ* частностей, отъ рѣшенія которыхъ въ томъ или другомъ смыслѣ могутъ зависѣть самыя *рѣшенія* земства—принять или не принять всесословную волость". Г. Воропоновъ, подобно Кошелеву, упре-

1) „Отвѣтъ одному изъ сторонниковъ земской волости". *Земство*, 1882 г., № 17.

каетъ, между прочимъ, „рѣшившихъ всесословную волость“ въ томъ, что они, „большей частью, не обратили достаточнаго вниманія на то, *какъ* составится представительство земской волости, какъ распредѣлены будутъ голоса между членами разныхъ сословій. Эта сторона,—говоритъ онъ,—едва ли не наименѣе выясненная и, въ то же время, едва ли не самая существенная, относительно которой возможна наиболѣе сильная рознь мнѣній. Рѣшать *вмѣстѣ*—хорошо, но *какъ* рѣшать, какими правами долженъ пользоваться каждый при рѣшеніи? Не столковавшись обстоятельно на счетъ этого щекотливаго предмета, едва ли можно съ полною сознательностью дѣлать постановленія о преобразованіи“. Г. Воропоновъ указываетъ далѣе на неразрѣшеніе вопроса объ уравненіи правъ сословій, входящихъ въ составъ всесословной волости, въ отношеніи порядка взысканія сборовъ, участія въ отправленіи натуральныхъ повинностей: „пора,—говоритъ онъ,—опять поднять вопросъ о податной реформѣ“. „Подавая голосъ,—говоритъ нашъ авторъ,—надо отчетливо выразить, за какое именно устройство, за какое распредѣленіе рѣшающихъ голосовъ, за какое объединеніе, за равноправіе или за разноправіе мы подаемъ голосъ. Нельзя оставлять неясностей и существенныхъ недоразумѣній. И, въ тоже время, нельзя оставлять безъ вниманія того, какъ отразится задуманное преобразованіе собственно для крестьянскаго самоуправленія и что нужно сдѣлать, чтобы не пострадали интересы послѣдняго“ [1]).

Изложенные упреки не лишены основанія. Въ самомъ дѣлѣ, нѣкоторые изъ земскихъ проектовъ оставляютъ открытыми многіе изъ поставленныхъ выше вопросовъ. Такъ, тамбовская коммиссія, какъ мы видѣли, ограничивается лишь общимъ указаніемъ на желательность устройства мелкихъ земскихъ единицъ, не входя въ разсмотрѣніе подробностей ихъ организаціи. Точно также херсонская губернская управа, находя, что „въ настоящее время идетъ дѣло болѣе о принципѣ, нежели объ уставѣ“, выставляетъ лишь основное положеніе: „волость, представляя младшую земскую единицу, должна состоять изъ волостнаго собранія и волостной управы. Собраніе входитъ во всѣ хозяйственныя нужды, дѣлаетъ по нимъ свои постановленія и избираетъ должностныхъ

1) „Пробѣлы проектовъ земской волости“. *Земство*, 1882 г., № 17.

лицъ. Управы исполняютъ постановленія собраній". Затѣмъ всѣ дальнѣйшіе вопросы волостнаго устройства управа оставляетъ открытыми, признавая необходимымъ разсмотрѣніе ихъ въ связи съ пересмотромъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ. „Соглашаясь вполнѣ съ проектируемой (уѣздными земствами Херсонской губ.) организаціею всесословныхъ волостей, какъ младшихъ земскихъ единицъ, устраиваемыхъ исключительно для цѣлей распорядительно-хозяйственныхъ, губернская управа полагаетъ, что устанавливая законодательнымъ порядкомъ такую земскую единицу, какъ всесословная волость, необходимо точно опредѣлить, что подлежитъ вѣдѣнію ея и распоряженію, а также какія повинности лежатъ на обязанности волостей, какія на уѣздномъ и какія на губернскомъ земствѣ; отсюда вытекаетъ вопросъ о пересмотрѣ земскаго положенія вообще и о разграниченіи, или, лучше сказать, распредѣленіи предметовъ вѣдомства—волостнаго, уѣзднаго и губернскаго земствъ. Вмѣстѣ съ этимъ возникаетъ также вопросъ, не предусмотрѣнный въ положеніи о земск. учр., но подлежащій также серьезному обсужденію. Какъ извѣстно, повинности земскія раздѣляются на обязательныя и необязательныя. Не говоря о первой, которую земство обязательно исполняетъ и которую точно также и волостныя учрежденія, несмотря на размѣръ, ея, безпрекословно должны будутъ исполнять,—является вопросъ, останутся ли необязательныя повинности, какъ и въ нынѣшнихъ земскихъ учрежденіяхъ, точно также безграничными и предоставлеными усмотрѣнію волостныхъ собраній, или для нихъ должна быть установлена особая норма. Этотъ вопросъ, въ связи съ необходимостью такихъ положеній, которыя гарантировали бы, по возможности, равномѣрную раскладку не только будущихъ волостныхъ, но и нынѣ дѣйствующихъ земскихъ повинностей на всѣ предметы обложенія, а въ особенности на уклоняющуюся нынѣ отъ обложенія торговлю и капиталы, еще болѣе убѣждаетъ въ необходимости пересмотра положенія о земскихъ учрежденіяхъ вообще" [1]).

Несмотря на то, что ни однимъ земствомъ не было выработано подробнаго проекта „положенія о волостномъ устройствѣ" (исклю-

---

1) Херсонское. губ. з. собр. Сессія XXIII, 22—29 окт. 1881 г. Прилож., стр. 81.

ченіе составляетъ одобренный петербургской комиссіей проектъ губернскаго гласнаго А. И. Бландова), въ земскихъ работахъ можно найти болѣе или менѣе обстоятельные отвѣты на всѣ вопросы, поставленные А. И. Кошелевымъ и Ѳ. Ѳ. Воронцовымъ. Можно не соглашаться съ предложенными рѣшеніями, можно признавать ихъ неосновательными или несправедливыми, но нельзя, подобно Кошелеву, утверждать, будто бы „сторонники всесословной волости не знаютъ досконально, какъ ее устроить въ ихъ мѣстности". Обращаясь къ земскимъ проектамъ, мы разсмотримъ ихъ всѣ совмѣстно, по отдѣламъ, и прежде всего остановимся на вопросѣ о томъ, что такое всесословная волость, для достиженія какихъ цѣлей она предназначается.

Въ этомъ отношеніи между проектами не встрѣчается существенныхъ разногласій. Всѣ они сходятся въ томъ, что въ кругъ обязанностей волостнаго управленія должны входить тѣ же дѣла, какія подлежатъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, поскольку они связаны съ мѣстностью. По проекту рязанской комиссіи, къ предметамъ вѣдомства „округовъ" относятся всѣ дѣла, которыми нынѣ вѣдаетъ земство, въ силу 2 ст. полож. о земск. учр., и которыя впредь имѣютъ быть законодательствомъ отнесены къ обязанностямъ земства. „Такъ какъ изъ предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій на округа должно быть отнесено удовлетвореніе тѣхъ земскихъ потребностей, которыя, по существу своему или отдаленности отъ центральныхъ земскихъ учрежденій, не могутъ быть вполнѣ удовлетворены послѣдними, то слѣдовало бы, въ соотвѣтствіе съ ст. 62 и 64 полож. о земск. учр., внести въ текстъ закона особую статью, опредѣляющую тѣ предметы, которые въ особенности относятся къ вѣдометву окружныхъ земскихъ учрежденій". Предметы эти, примѣрно, могли бы быть (по принятому коммисcіею проекту кн. С. В. Волконскаго) слѣдующіе: „а) *по народному продовольствію* — обсужденіе и принятіе споспѣшествующихъ мѣръ противъ истощенія полей культурой, къ улучшенію скотоводства, къ предупрежденію падежей скота и конокрадства, къ распространенію травосѣянія и другихъ кормовыхъ средствъ; устройство хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и завѣдываніе ими; распредѣленіе между нуждающимися пособій и ссудъ, выдаваемыхъ изъ продовольственныхъ капиталовъ, и т. п.; б) *по дѣлу призрѣнія*—устройство богадѣленъ, пріютовъ для дѣтей на время

отсутствія ихъ родителей или взрослыхъ родственниковъ; отдѣльныя мѣры призрѣнія; временныя снабженія неимущихъ пищею, одеждой и т. п.; в) *по части предупрежденія пожаровъ*—обсужденіе и принятіе мѣръ къ устройству и распространенію дешевыхъ огнестойкихъ зданій и замѣнѣ соломенныхъ крышъ менѣе опасными во время пожаровъ, къ устройству водоемовъ, къ устройству и содержанію въ исправности огнегасительныхъ снарядовъ и т. п.; г) *по санитарной части*—сподручныя мѣры къ осушенію гнилыхъ болотъ, къ содержанію въ чистотѣ прудовъ и рѣчекъ, къ привитію оспы, къ отдѣленію заразительныхъ больныхъ отъ здоровыхъ и т. п.; д) *по народному образованію*—мѣры къ устройству начальныхъ училищъ и къ обезпеченію ихъ содержанія, ближайшее завѣдываніе ими подъ руководствомъ и наблюденіемъ членовъ училищныхъ совѣтовъ и т. п.; е) *по другимъ хозяйственнымъ нуждамъ*, какъ, напр., устройство и содержаніе въ исправности проселочныхъ дорогъ и мостовъ на нихъ; представленіе на усмотрѣніе центральныхъ земскихъ учрежденій заявленій о потребностяхъ, непосильныхъ одному округу, и т. п.“ [1]).

Казанская коммиссія, относя къ предметамъ вѣдомства волостныхъ учрежденій тѣ же предметы и „вообще попеченіе о всѣхъ мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“, расширяетъ кругъ ихъ обязанностей, возлагая на нихъ завѣдываніе мірскими капиталами крестьянъ и опеками надъ имуществами въ предѣлахъ волости, безъ различія сословій. При этомъ „опеки крестьянскія, т.-е. надъ лицами, входящими въ составъ сельскихъ обществъ, принадлежатъ самимъ обществамъ; опекуны надъ личностью малолѣтняго, проживающаго на территоріи волости, не крестьянскаго сословія, хотя избираются тоже волостнымъ собраніемъ, но вступаютъ въ должность не иначе, какъ съ утвержденія уѣзднаго земскаго собранія, которое имѣетъ право, въ случаѣ надобности, назначить иного опекуна, по своему усмотрѣнію“. Распредѣленіе земскихъ потребностей на волостныя и уѣздныя принадлежитъ уѣздному земскому собранію, которое можетъ поручить ближайшему завѣдыванію волостнаго земства и учрежденія, содержимыя въ предѣлахъ волости на уѣздный земскій сборъ [2]).

---

1) Журн. рязанскаго губ. зем. собр. X чрез. собр., стр. 161 и 129.

2) Докладъ XVII очер. казанскому губ. зем. собр. особой коммиссіи по вопросу о преобразов. учрежд. по крестьян. дѣл. (брошюра).

Наиболѣе подробный перечень предметовъ вѣдомства волостнаго управленія мы находимъ въ проектѣ петербургскаго гласнаго и непремѣннаго члена губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія А. И. Бландова, въ которомъ они формулируются слѣдующимъ образомъ: „1) Завѣдываніе имуществами, капиталами, денежными сборами и натуральными повинностями волости. 2) Раздѣленіе путей сообщенія волости, не входящихъ въ число путей государственныхъ, губернскихъ и уѣздныхъ, на пути сообщенія волостные и частные; завѣдываніе волостными путями сообщенія. 3) Попеченіе объ обезпеченіи народнаго продовольствія, общественнаго здравія, народнаго образованія, общественнаго призрѣнія и попеченіе о прекращеніи падежей скота въ предѣлахъ волости. 4) Содѣйствіе развитію мѣстной торговли и промышленности, какъ, напр., содѣйствіе къ открытію рынковъ, ярмарокъ, базаровъ, пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ, телеграфныхъ станцій, почтовыхъ конторъ и различныхъ кредитныхъ и страховыхъ учрежденій. 5) Раскладка внутри волости тѣхъ государственныхъ и земскихъ повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, раскладка которыхъ по непосредственнымъ предметамъ обложенія будетъ возложена на обязанность волостнаго управленія. 6) Участіе, въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ, въ завѣдываніи воинскою, постойною и конскою повинностями, а равно и въ исполненіи всѣхъ повинностей, которыя будутъ возложены на обязанность обывателей волости закономъ или постановленіями земскихъ собраній, вошедшими въ законную силу. 7) Назначеніе, раскладка и расходованіе волостныхъ сборовъ для удовлетворенія потребностей волости. 8) Производство выборовъ въ различныя должности по волостному управленію и въ гласные уѣзднаго земскаго собранія. 9) Представленіе губернатору и земскимъ учрежденіямъ, по ихъ требованіямъ, свѣдѣній и заключеній по волостнымъ дѣламъ. 10) Ходатайство передъ правительствомъ и земскими учрежденіями о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ волости. На волостное управленіе возлагается обсужденіе, опредѣленіе и приведеніе, въ установленномъ порядкѣ, въ исполненіе законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, вѣдѣнію сего управленія ввѣренныхъ“ [1]).

---

1) Коммиссія для изслѣдованія условій, вредно вліяющихъ на экономическое

Если добавить сюда возлагаемое владимірскимъ губернскимъ собраніемъ на волостные исполнительные органы свидѣтельствованіе сдѣлокъ и договоровъ на опредѣленную сумму, составленіе описи имуществъ, назначаемыхъ въ продажу за недоимки и долги по рѣшеніямъ мировыхъ судей и волостнаго суда, и производство самой продажи, собираніе статистическихъ свѣдѣній [1]), то получится полный перечень предметовъ вѣдомства волостныхъ учрежденій. На основаніи изложенныхъ проектовъ, волость пріобрѣтаетъ права юридическаго лица и получаетъ значеніе самостоятельной земской единицы, вѣдающей всѣ дѣла общественнаго благоустройства, въ предѣлахъ волостной территоріи.

Организація волостнаго управленія, по всѣмъ проектамъ, тождественна съ организаціей земскихъ учрежденій. Оно состоитъ изъ распорядительнаго органа—участковаго или волостнаго собранія, и исполнительнаго — волостной управы. Составъ перваго по разнымъ проектамъ опредѣляется различно. Нѣкоторые, и такихъ большинство, сохраняютъ представительство группъ, по родамъ владѣній. Такъ, по мнѣнію кн. Волконскаго, принятому рязанской коммиссіей, „всѣ, владѣющіе въ округѣ подлежащею обложенію собственностію, въ размѣрѣ, не меньшемъ опредѣленнаго имущественнаго ценза, могли бы быть признаны членами собранія по праву ценза. Всѣ же мелкіе личные собственники могли бы избирать своихъ представителей въ члены собранія по одному отъ каждаго коллективнаго ценза такого же размѣра. Крестьяне-общинники могли бы избирать своихъ представителей въ собраніе на тѣхъ же основаніяхъ, какъ мелкіе личные собственники". То же начало — представительство по имуществу, съ предоставленіемъ владѣльцамъ опредѣленнаго ценза права участія въ волостномъ собраніи безъ выбора, — проводитъ и казанская коммиссія. По ея проекту, „право непосредственнаго участія на волостномъ собраніи, какъ для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, такъ и для лицъ, получающихъ иной доходъ, опредѣляется нормою, которая должна быть установлена уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждена губернскимъ. Сельскія общины

положеніе С.-Петербургской губ. Прилож. къ докладу по вопросу объ измѣненіяхъ въ мѣстномъ управленіи.

[1]) Заключеніе владимірскаго губ. зем. собр. объ измѣненіи полож. 27 іюня 1874 года. *Владимірскій Земскій Сборникъ* 1881 г., №№ 9—10.

посылаютъ на волостное собраніе столько отъ себя представителей, избираемыхъ ими на сельскихъ сходахъ, сколько доходность ихъ надѣла представляетъ нормъ. На этомъ же основаніи избираютъ отъ себя представителей подворные владѣльцы надѣловъ, если они составляютъ цѣлыя селенія. Отдѣльные въ селеніяхъ подворные собственники, всѣ прочіе мелкіе владѣльцы земель, ниже установленной закономъ нормы, составляютъ изъ себя избирательный съѣздъ, на которомъ выбираютъ представителей въ томъ числѣ, какое будетъ слѣдовать по установленной нормѣ. Такимъ же образомъ соединяются для избранія отъ себя представителей въ волостное собраніе лица, участвующія въ платежѣ земскаго налога не по владѣнію землей, а по иному получаемому ими доходу, но ниже той нормы, какая будетъ установлена для непосредственнаго участія въ собраніи". По проекту костромской коммиссіи, принятому губернскимъ собраніемъ, для участія въ участковомъ земскомъ собраніи установляется имущественный цензъ—недвижимая собственность цѣнностью въ 7,000 руб. Въ собраніи участвуютъ: „1) непосредственно—лица, владѣющія цензовою недвижимостью; 2) по купонному избирательству — лица, имѣющія порознь недвижимость, не достигающую цензовой нормы, но участвующія въ уплатѣ земскихъ повинностей; 3) представители сельскихъ общинъ и обществъ, въ такомъ числѣ голосовъ, которое получится отъ раздѣленія всей общинной земли на цензовую норму, и 4) представители земель казенныхъ и удѣльныхъ" [1]).

Въ значительной степени расширяетъ кругъ лицъ, пользующихся непосредственнымъ участіемъ въ волостномъ собраніи владимірское губернское собраніе, вводя въ составъ его не только представителей собственности, но и лицъ извѣстныхъ профессій. „Волостной сходъ, по мнѣнію собранія, долженъ состоять, подъ предсѣдательствомъ лица, избраннаго на каждый разъ самимъ сходомъ изъ среды себя, изъ волостнаго старшины, членовъ волостнаго правленія, волостныхъ судей, сельскихъ старостъ, выборныхъ, по одному на каждые 10 дворовъ, отъ сельскихъ обществъ, *всѣхъ* частныхъ владѣльцевъ, не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, изъ лицъ, имѣющихъ торговыя и промысло-

1) *Земство*, 1882 г., № 9.

выя свидѣтельства, изъ всѣхъ настоятелей церквей, церковныхъ старостъ, сельскихъ учителей, врачей, ветеринаровъ, наконецъ, уполномоченныхъ отъ приписанныхъ къ волости, по одному на десять, избранныхъ ими изъ среды себя на особомъ сходѣ". Непремѣннымъ условіемъ ставится „срокъ — годичный владѣнія имуществомъ, а для невладѣющихъ имуществомъ—трехгодичный пребыванія въ волости или приписки къ ней и съ тѣмъ, притомъ, для послѣднихъ, чтобы они имѣли образованіе, не низшее того, какое получается въ училищахъ 3-го разряда". Личнымъ землевладѣльцамъ предоставляется присылать на сходъ своихъ повѣренныхъ.

Напротивъ, проектъ г. Бландова совершенно отвергаетъ непосредственное, безъ выбора, участіе въ собраніи: „волостная дума состоитъ изъ гласныхъ, въ числѣ отъ 20 до 30 человѣкъ, по опредѣленію уѣзднаго земскаго собранія, избираемыхъ на каждые три года избирательнымъ сходомъ". При этомъ устраняется и дѣленіе избирателей на группы по родамъ имуществъ. „Выборъ гласныхъ въ волостную думу,—говоритъ авторъ проекта,—предполагается производить не въ двухъ избирательныхъ сходахъ—отъ личныхъ собственниковъ и общинниковъ, а на одномъ сходѣ во избѣжаніе раздѣленія населенія волости на два сословія. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что состоятельные и образованные члены волости не нуждаются въ особыхъ правахъ для избранія ихъ въ гласные; они во всякомъ случаѣ имѣютъ массу преимуществъ предъ остальнымъ населеніемъ для подобнаго избранія; на ихъ обязанности лежитъ только заслужить уваженіе отъ остальнаго населенія, чтобы быть избранными въ гласные волостной думы; безъ этихъ условій ихъ участіе въ волостной думѣ врядъ ли даже возможно. Раздѣленіе избирателей на собственниковъ и общинниковъ, допущенное въ земскихъ учрежденіяхъ, въ состояніи внести только рознь въ населеніе, что весьма легко можетъ проявиться въ волостномъ управленіи". Право на участіе въ избирательномъ сходѣ основывается не на владѣніи опредѣленнымъ имуществомъ, а на платежѣ въ извѣстномъ размѣрѣ налога по уѣздной земской раскладкѣ. „Это представляется необходимымъ въ виду предполагаемаго введенія подоходнаго налога, къ участію въ которомъ будутъ привлечены не одни собственники и торгующія по промысловымъ свидѣтельствамъ лица,

но и лица, получающія доходъ съ личнаго труда или принадлежащаго имъ капитала". Относительно размѣра платимаго налога, дающаго непосредственное право участія въ избирательномъ сходѣ для выбора гласныхъ, г. Бландовымъ принята сумма 10 р., какъ „приблизительно равняющаяся той суммѣ, которую платятъ сельскія общества по земской раскладкѣ съ каждыхъ 10 дворовъ, дающихъ право избранія выборщиковъ на избирательный сходъ". На основаніи этихъ соображеній, избирательный сходъ составляется: изъ выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, по одному отъ каждыхъ 10 дворовъ; изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ той волости, въ которой они проживаютъ, если они платятъ въ годъ земскихъ сборовъ не менѣе 10 руб.; повѣренные компаній, обществъ, учрежденій и вѣдомствъ, платящихъ ту же сумму земскаго сбора; уполномоченные отъ лицъ, платящихъ земскихъ сборовъ менѣе указанной нормы. Къ участію въ выборахъ не допускаются, между прочимъ, недоимщики, за которыми числится земская или волостная недоимка, превышающая годовой окладъ.

Исполнительнымъ органомъ волостнаго управленія, по однимъ проектамъ, является единоличная власть, по другимъ—коллегіальное учрежденіе. Въ пользу первой высказывается рязанская коммиссія, проектируя должность „управляющаго дѣлами округа". По принятому ею мнѣнію кн. Волконскаго, „единоличное завѣдываніе дѣлами округа не представляло бы никакихъ неудобствъ, такъ какъ всѣ дѣйствія управляющаго были бы на слуху членовъ собранія, которое, по незначительности пространства округа, могло бы открывать свои засѣданія во всякое время и всякую его ошибку или злоупотребленіе могло бы предупредить во время". Точно такъ же и по костромскому проекту „исполнительныя функціи по предметамъ вѣдомства участковаго собранія сосредоточиваются въ одномъ лицѣ, избираемомъ участковымъ собраніемъ". Въ остальныхъ проектахъ проводится коллегіальное устройство волостнаго исполнительнаго органа, въ видѣ „волостной управы", состоящей изъ предсѣдателя—волостнаго головы или старшины, и членовъ, избираемыхъ волостнымъ сходомъ. Владимірскій и казанскій проекты не указываютъ случаевъ единоличныхъ дѣйствій предсѣдателя управы и въ этомъ отличаются отъ проекта г. Бландова. По этому послѣднему, „волостная управа завѣдуетъ

дѣлами волости преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи", а „волостной голова", кромѣ предсѣдательства въ управѣ, несетъ полицейскія обязанности: онъ „отвѣтствуетъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія волости; въ этомъ отношеніи ему вполнѣ подчиняются сельскіе старосты, полицейскіе урядники, сотскіе и десятскіе". Всѣ полицейскія дѣйствія производятся „головой" единолично, равно какъ и нѣкоторыя дѣйствія „по дѣламъ общественнымъ".

При той постановкѣ, которая дается волости, какъ земской единицѣ, разсмотрѣнными проектами, предоставляющими ей права юридическаго лица, она должна обладать средствами для удовлетворенія волостныхъ нуждъ и пользоваться правомъ обложенія. Это право признаютъ за ней всѣ проекты. По предположенію херсонской губернской управы, „всѣ земли и предметы обложенія въ предѣлахъ волости, какъ землевладѣльцевъ, такъ равно и обществъ, а равно фабричныя, заводскія и промышленныя заведенія, одинаково включаются въ раскладку волостныхъ сборовъ". Но большинство проектовъ признаетъ необходимымъ извѣстное ограниченіе волостнаго обложенія. „Необходимо, — говоритъ г. Бландовъ, — обратить вниманіе на правильность опредѣленія волостныхъ потребностей и равномѣрность раскладки волостныхъ сборовъ. Достигнуть этого возможно только примѣненіемъ земскихъ раскладокъ для обложенія волостныхъ сборовъ, такъ какъ нѣтъ никакой возможности предоставить каждой волости право придумывать свою систему обложенія и оцѣнки имуществъ; примѣненіе же къ волостямъ земскихъ оцѣнокъ послужитъ поводомъ къ исправленію ихъ, согласно замѣчаніямъ волостныхъ управленій и частныхъ лицъ, заинтересованныхъ въ правильности обложенія. Для того, чтобы ограничить излишнее увеличеніе волостныхъ потребностей, полезно было бы установить максимумъ обложенія на волостныя потребности, въ видѣ опредѣленнаго % къ земскому обложенію; въ случаѣ же необходимости, при обложеніи, превышенія установленнаго максимума, смѣта и раскладка волостныхъ расходовъ подлежали бы утвержденію уѣзднаго земскаго собранія. Хотя подобное вмѣшательство уѣздныхъ земскихъ собраній въ волостное хозяйство и создаетъ нѣкоторую опеку надъ волостями, но, — говоритъ г. Бландовъ, — я нисколько не боюсь этой опеки, такъ какъ она

будетъ находиться въ рукахъ лицъ, избранныхъ тѣми же волостями, и, слѣдовательно, вполнѣ знакомыхъ съ хозяйственными условіями волостей. Предоставить полную свободу обложенія волостямъ врядъ ли возможно, вслѣдствіе невозможности опредѣлить въ законѣ всѣ необязательныя потребности волостей; излишняя же регламентація въ этомъ отношеніи закона стѣснила бы еще болѣе волостныя учрежденія. Въ этихъ учрежденіяхъ, при недостаткѣ образованнаго вліянія, личные интересы могутъ имѣть преобладающее значеніе, а потому нѣкоторое вліяніе со стороны земскихъ собраній признается полезнымъ и необходимымъ".

Исходя изъ подобныхъ же соображеній, всѣ разсматриваемые нами проекты ограничиваютъ самообложеніе волостей, придавая волостнымъ сборамъ характеръ добавочнаго налога, въ размѣрахъ опредѣленнаго процента земскаго обложенія. Такъ ставятъ дѣло проекты рязанской и казанской коммиссій. Владимірское губернское собраніе, кромѣ того, допускаетъ пересмотръ волостнаго бюджета уѣзднымъ земскимъ собраніемъ: „волостной бюджетъ подлежитъ разсмотрѣнію, измѣненію и утвержденію уѣзднаго земскаго собранія; при этомъ послѣднее разсматриваетъ волостную смѣту расходовъ только въ томъ отношеніи, не превысили ли расходы волости установленнаго высшаго размѣра обложенія имуществъ, а въ разсмотрѣніе раскладки входитъ только по жалобамъ и протестамъ членовъ волостнаго схода и заинтересованныхъ лицъ". Обжалованіе уѣздному собранію волостнаго обложенія допускаетъ и рязанская коммиссія. Костромское губернское собраніе предоставляетъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ „право обязательнаго указанія основаній для раскладки сборовъ, поступающихъ на удовлетвореніе участковыхъ расходовъ".

XI.

Уѣздное управленіе.

Въ изложенныхъ проектахъ волостнаго устройства, несмотря на разнообразіе основаній, на которыхъ они построены, проявляется стремленіе къ установленію тѣсной связи между крестьянскимъ и земскимъ управленіемъ. Тѣ проекты, которые замѣ-

няютъ крестьянскую волость всесословною, въ разныхъ видахъ, даютъ этой волости значеніе земской единицы; въ свою очередь, и тѣ, которые сохраняютъ крестьянское сословное управленіе, подчиняютъ его надзору и руководству уѣздныхъ земскихъ учрежденій. Въ томъ и другомъ случаѣ общественнымъ органамъ предоставляется господствующее положеніе среди мѣстныхъ уѣздныхъ учрежденій: въ ихъ рукахъ сосредоточиваются важнѣйшія отрасли управленія. Такая постановка дѣла является дальнѣйшимъ развитіемъ того начала, которое положено въ основаніе положенія 1 января 1864 г. Но для того, чтобы вновь проектируемое устройство не подверглось той участи, которая постигла нынѣшнія земскія учрежденія, чтобы между новыми общественными установленіями и правительственными не возникало борьбы и антагонизма, необходимо установленіе связи между тѣми и другими, необходимо или точное разграниченіе предметовъ ихъ вѣдомства, не допускающее столкновеній и пререканій, или объединеніе и соподчиненіе ихъ. Достиженіе этой цѣли возможно или посредствомъ передачи всего уѣзднаго управленія въ вѣдѣніе выборныхъ властей, подъ надзоромъ правительства, или посредствомъ установленія особаго органа, объединяющаго всѣ существующія въ уѣздѣ учрежденія, — общественныя и правительственныя. И тотъ, и другой исходы имѣютъ сторонниковъ въ земской средѣ и получаютъ выраженіе въ земскихъ проектахъ. Въ первомъ смыслѣ высказывается костромское губернское земское собраніе. Оно считаетъ необходимымъ, чтобы уѣздная администрація въ цѣломъ ея составѣ была выборная. Въ установленіи „одной выборной администраціи въ уѣздѣ, подобно сословно-дворянской, введенной Императрицей Екатериной II“, собраніе видитъ „единственную возможность прекратить существующій антагонизмъ между земствомъ и чиновничествомъ, который въ настоящее время служитъ вездѣ тормазомъ для всякаго дѣла и главной причиной существующей неурядицы въ мѣстномъ управленіи“. По мнѣнію собранія, „всѣ отдѣльныя уѣздныя присутствія, гдѣ доселѣ соединялись члены правительственныхъ и земскихъ учрежденій, должны быть объединены въ особомъ присутствіи, гдѣ, подъ предсѣдательствомъ выборнаго предводителя уѣзда, состоятъ членами: старшій членъ полиціи (выборный), городской голова, непремѣнный членъ и участковые исполнительные органы.

На обязанности присутствія должно лежать разрѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ административнаго и хозяйственнаго свойства. Органы хозяйственной администраціи должны быть совершенно самостоятельны во всѣхъ дѣйствіяхъ, правительству же, въ смыслѣ верховнаго надзора, предоставляется пріостанавливать, посредствомъ протеста подлежащей власти, подъ ея личной отвѣтственностью, исполненіе всякаго постановленія хозяйственныхъ органовъ, противнаго существующимъ законамъ, съ тѣмъ, чтобы таковые протесты съ перваго же раза разсматривались высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, въ которомъ принимали бы участіе, въ качествѣ членовъ, представители отъ земства. Органы административные или полицейскіе, выбранные земствомъ, подчиняются всѣмъ правительственнымъ распоряженіямъ". Такое же мнѣніе высказываетъ новгородская губернская коммиссія, которая полагаетъ, „что вся дѣятельность мѣстнаго управленія должна быть исключительно сосредоточена въ вѣдѣніи и подъ отвѣтственностью земскихъ учрежденій", которымъ должны быть предоставлены „обязанность и право принимать тѣ или другія мѣры къ развитію народнаго благосостоянія, мѣры по благоустройству, общественной, личной и имущественной безопасности"; имъ же должны быть „исключительно" ввѣрены „заботы объ общественной безопасности, здравіи, благоустройствѣ, благочиніи, предупрежденія и пресѣченія преступленій и проступковъ, кромѣ общегосударственныхъ". Плана практическаго примѣненія этихъ основаній коммиссія не предлагаетъ, но онъ долженъ совпадать съ планами, предлагаемыми другими проектами, отправляющимися отъ одинаковой точки зрѣнія. Такъ, псковское губернское собраніе, признающее необходимымъ „расширеніе круга вѣдомства земства предоставленіемъ уѣздному земскому собранію, кромѣ завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ, полицейско-административнаго управленія уѣздомъ", высказывается за упраздненіе всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ административно-полицейскихъ учрежденій и передачу обязанностей ихъ уѣздной земской управѣ, совмѣщающей въ себѣ всѣ мѣста, завѣдывающія управленіемъ и благоустройствомъ края. Воронежская коммиссія тоже желаетъ, чтобы управленіе уѣздомъ какъ въ хозяйственномъ, такъ и административномъ отношеніи было ввѣрено земскимъ учрежденіямъ, почему всѣ дѣла, кромѣ

надзора за волостными судами и полиціи безопасности, поручаются уѣздной земской управѣ. По обоимъ проектамъ, управы состоятъ изъ лицъ, избираемыхъ земскимъ собраніемъ. Напротивъ, владимірское губернское земское собраніе проектируетъ для завѣдыванія всѣмъ уѣзднымъ управленіемъ управу смѣшаннаго состава—изъ избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ „уѣзднаго земскаго головы“ и членовъ, съ участіемъ „всѣхъ спеціальныхъ правительственныхъ агентовъ, каждаго по его спеціальности“.

Болѣе сложную, хотя и сходную съ проектируемой владимірскимъ собраніемъ организацію предлагаетъ симбирская „общая“ коммиссія. Придя къ заключенію „о необходимости преобразованія уѣзднаго управленія на началахъ объединенія различныхъ отраслей управленія и установленія нормальныхъ отношеній между уѣзднымъ и волостнымъ управленіемъ“, она полагаетъ передать всѣ отрасли уѣзднаго управленія одному учрежденію — „уѣздному земскому управленію“, состоящему изъ трехъ отдѣловъ: „земско-административнаго, земско-хозяйственнаго и судебнаго“. Во главѣ уѣзднаго управленія стоитъ избираемый уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемый губернаторомъ предсѣдатель, на обязанность котораго, кромѣ предсѣдательствованія въ засѣданіяхъ управленія, возлагается исполненіе въ уѣздѣ правительственныхъ распоряженій и наблюденіе за общимъ ходомъ управленія въ уѣздѣ. Къ дѣламъ, подлежащимъ коллегіальному обсужденію „земско-административнаго“ отдѣла, коммиссія относитъ: „дѣла бывшихъ съѣздовъ мировыхъ посредниковъ, по жалобамъ на дѣйствія и распоряженія земскихъ судей, по воинской повинности, училищныхъ совѣтовъ, комитетовъ тюремнаго, общественнаго здравія, оспеннаго и распорядительнаго; дѣла по продажѣ частныхъ имуществъ на удовлетвореніе взысканій казенныхъ, земскихъ и другихъ; по утвержденію и увольненію лицъ, служащихъ въ уѣздѣ по назначенію, какъ-то: врачей, приставовъ и др.; дѣла по строительной и пожарной частямъ; всѣ прочія дѣла, которыя по роду своему могутъ относиться къ разряду дѣлъ земско-административныхъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію“. Отдѣлъ „земско-хозяйственный“ замѣняетъ собою нынѣшнюю земскую управу и вѣдаетъ дѣла, подлежащія вѣдѣнію послѣдней, за исключеніемъ передаваемыхъ „административному“ отдѣлу. Наконецъ, „судебный“ отдѣлъ есть ничто иное,

какъ съѣздъ мировыхъ судей, съ его нынѣшними обязанностями. Составъ отдѣловъ не одинаковъ, но объединеніе ихъ достигается посредствомъ предсѣдательства во всѣхъ нихъ одного лица и участія предводителя дворянства, который, по должности, состоитъ почетнымъ членомъ всѣхъ отдѣловъ. „Административный“ отдѣлъ состоитъ изъ земскихъ судей (завѣдывающихъ волостями), членовъ „хозяйственнаго отдѣла“, представителя государственной полицейской власти въ уѣздѣ, прокурора и его товарища. По дѣламъ ихъ вѣдомствъ принимаютъ участіе въ отдѣлѣ: представитель министерства финансовъ, уѣздный воинскій начальникъ, инспекторъ народныхъ училищъ и мѣстный протоіерей, или другое лицо, по назначенію епархіальнаго начальства. „Хозяйственный“ отдѣлъ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ нынѣшніе члены земскихъ управъ. Каждый отдѣлъ, по дѣламъ, подлежащимъ его вѣдѣнію, дѣйствуетъ отдѣльно, но „по дѣламъ особой важности, какъ-то: по принятію общихъ экстренныхъ мѣръ къ охраненію порядка и безопасности въ уѣздѣ, для предупрежденія повальныхъ болѣзней и другихъ бѣдствій, а также по возбужденію уголовной отвѣтственности, преданію суду и удаленію отъ должности лицъ, подвѣдомственныхъ уѣздному управленію, созывается общее присутствіе управленія, состоящее изъ всѣхъ членовъ управленія“. Отличіе симбирскаго проекта отъ владимірскаго заключается въ томъ, что послѣдній поручаетъ все управленіе лицамъ, избираемымъ земскимъ собраніемъ, съ участіемъ правительственныхъ агентовъ лишь по отдѣльнымъ спеціальнымъ дѣламъ, тогда какъ первый оставляетъ въ исключительномъ завѣдываніи выборныхъ лицъ только хозяйственныя дѣла, передавая дѣла административныя смѣшанной коллегіи, съ преобладающимъ числомъ лицъ выборныхъ.

Близко къ этимъ проектамъ, хотя и отличаясь отъ нихъ нѣкоторыми чертами, подходитъ проектъ орловской коммиссіи, сосредоточивающій административную власть въ уѣздѣ, со включеніемъ и уѣзднаго города, въ одномъ общемъ учрежденіи, въ кругъ вѣдомства котораго входятъ всѣ мѣры по охраненію общественнаго порядка, дѣла по народному продовольствію, народному здравію, образованію, по воинской повинности, а равно и всѣ административныя дѣйствія нынѣшнихъ уѣздныхъ по крестьян-

скимъ дѣламъ присутствій и завѣдываніе сборомъ государственныхъ и земскихъ повинностей, оброчныхъ и выкупныхъ платежей. На ряду съ этимъ учрежденіемъ, земское и городское самоуправленія сохраняютъ свою самостоятельность въ завѣдываніи общественнымъ хозяйствомъ; но по дѣламъ объ охраненіи порядка и безопасности земская и городская управы подчиняются уѣздному управленію. „Уѣздное управленіе" состоитъ исключительно изъ мѣстныхъ выборныхъ лицъ: предсѣдательствуетъ въ немъ предводитель дворянства, постоянными членами состоятъ: предсѣдатель и два члена уѣздной управы, городской голова и почетный мировой судья, по назначенію съѣзда. По дѣламъ своихъ вѣдомствъ входятъ въ составъ правленія: воинскій начальникъ, инспекторъ народныхъ училищъ, попечители отдѣльныхъ училищъ, старшій земскій врачъ, уѣздный исправникъ, одинъ изъ директоровъ тюрьмы и товарищъ прокурора окружнаго суда. „Наблюденіе за дѣлопроизводствомъ и всѣ распорядительныя дѣйствія, не требующія коллегіальнаго обсужденія, возлагаются на предсѣдателя земской управы, который, внѣ засѣданій, дѣйствуетъ на правахъ предсѣдательствующаго, а въ отсутствіе предводителя, предсѣдательствуетъ и въ общихъ собраніяхъ". Исполненіе важнѣйшихъ постановленій уѣзднаго управленія возлагается на членовъ земской управы, а въ особыхъ случаяхъ можетъ быть поручаемо и другимъ членамъ присутствія.

Главная особенность этого проекта, отличающая его отъ владимірскаго, заключается въ томъ, что во главѣ уѣзднаго управленія онъ ставитъ, хотя и безъ распорядительной власти, предводителя дворянства. „Коммиссія,—читаемъ мы въ докладѣ,—не раздѣляетъ побужденій, руководившихъ составителями нѣкоторыхъ проектовъ, въ коихъ предводитель устраняется отъ общественныхъ дѣлъ уѣзда, тѣмъ болѣе, что эта мысль выражается бо́льшею частью въ формѣ умолчанія о томъ, въ какомъ отношеніи къ предлагаемому земскому устройству будетъ поставлена существующая организація дворянства. Не говоря уже объ историческомъ правѣ высшаго сословія на занятіе, въ лицѣ его предводителя, первенствующаго положенія въ мѣстномъ управленіи, гдѣ, на той или другой ступени, каждое сословіе, независимо отъ общаго земскаго представительства, принимаетъ прямое и непосредственное участіе и оказываетъ вліяніе своей корпора-

тивной среды на общій ходъ дѣла,—не говоря объ этомъ, долголѣтній опытъ установленій всесословныхъ не только не показываетъ намъ доселѣ никакихъ неудобствъ такого порядка вещей, но, напротивъ, мы видимъ, что всѣ сословія вполнѣ признаютъ его законность. Съ другой стороны, предводитель, или, вѣрнѣе, его избиратели, всегда будутъ стремиться отстоять за собою, если уже не по закону, то фактически, преимущество, къ которому они издавна привыкли. Для этого имъ приходилось бы проводить своего избранника чрезъ вторичные выборы въ земскомъ собраніи, причемъ возобновлялась бы избирательная борьба, законченная на дворянскихъ выборахъ, въ нее завлекались бы гласные отъ другихъ сословій, и въ земскія собранія былъ бы, такимъ образомъ, внесенъ новый элементъ раздора, такъ сказать, междусословнаго, чего, конечно, слѣдуетъ всѣми мѣрами избѣгать въ интересѣ общаго дѣла. А что сословія, несмотря ни на какія законодательныя опредѣленія, еще долго будутъ жить, каждое своей особой жизнью, и сохранять свои, справедливыя или несправедливыя притязанія—въ этомъ едва ли можетъ быть сомнѣніе". Вопросъ о предоставленіи первенствующаго положенія въ уѣздномъ управленіи предводителю дворянства возбуждался и въ воронежской коммиссіи. Здѣсь въ пользу предсѣдательства предводителя въ уѣздной управѣ по дѣламъ административнаго управленія представлялись слѣдующія соображенія. „Во-первыхъ, предводители, какъ лица, независимыя отъ земскихъ собраній, могутъ лучше и самостоятельнѣе вести дѣло управленія. Ничто не можетъ побуждать ихъ, такъ сказать, потворствовать бездѣятельности, а тѣмъ болѣе незаконности и злоупотребленіямъ участковыхъ членовъ, и предводитель дворянства всегда, при независимости своего положенія, можетъ оказать вліяніе на устраненіе выбора лицъ, заявившихъ себя недостойнымъ образомъ, хотя бы преслѣдованіе такихъ лицъ путемъ суда, по неясности уликъ, было бы невозможно. Во-вторыхъ, сторонники предсѣдательства предводителей находятъ, что земскія учрежденія не оправдали себя въ тѣхъ ожиданіяхъ, которыя на нихъ возлагали, а, между тѣмъ, предводители дворянства, въ качествѣ предсѣдателей бывшихъ съѣздовъ мировыхъ посредниковъ и присутствій по крестьянскимъ дѣламъ, заявили себя предсѣдателями полезными; предсѣдатели же управъ какими станутъ предсѣдателями

учрежденій административныхъ — не извѣстно". Въ губернскомъ собраніи голоса по этому вопросу разбились поровну и только голосъ председателя далъ перевѣсъ мнѣнію, высказывавшемуся за председательство въ управѣ уѣзднаго предводителя. Это постановленіе вызвало со стороны гласныхъ Лисаневича, Левченко и Черткова особое мнѣніе, въ которомъ указывается, что „1) председательство предводителей въ уѣздныхъ земскихъ управахъ, имѣющихъ уже председателей, способно не искоренить, а укоренить еще въ большей мѣрѣ, чѣмъ нынѣ, вредное многоначаліе, т.-е. тотъ недостатокъ, противъ котораго высказалось собраніе; въ самой же управѣ оно породитъ столь же вредное двоевластіе. 2) Земская управа, долженствующая быть отвѣтственной предъ земскимъ собраніемъ, при председателѣ-предводителѣ, руководящемъ общимъ направленіемъ, станетъ учрежденіемъ безотвѣтственнымъ, т.-е. усилится то величайшее зло, которымъ уѣздное управленіе нынѣ страдаетъ въ особенности. 3) Председательство предводителей въ управахъ и собраніяхъ сдѣлаетъ всеобщимъ то неудобство, которое нынѣ представляется въ видѣ исключенія, это—совмѣщеніе въ одномъ лицѣ должности председателя учрежденія *исполнительнаго — контролируемаго*, съ правами его, какъ председателя учрежденія *распорядительнаго— контролирующаго*. 4) Независимое положеніе предводителей въ управленіи есть тотъ недостатокъ управленія, противъ котораго слѣдуетъ вооружиться и требовать, чтобы всякое управляющее лицо, ради общаго блага, стало зависимымъ отъ контроля учрежденій общественныхъ и отвѣтственнымъ какъ за себя лично, такъ и за ту коллегію, которая этимъ лицомъ направляется и руководится" [1]).

Первенствующую роль въ уѣздномъ управленіи предоставляетъ предводителю дворянства и тульская коммиссія, которая ставитъ его во главѣ „уѣзднаго присутствія", земскаго собранія, училищнаго совѣта и уѣзднаго комитета общественнаго здравія. По проекту тульской коммиссіи, уѣздная земская управа получаетъ права и обязанности, съ одной стороны, уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, имѣя надзоръ за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ черезъ своихъ „окружныхъ" членовъ,

---

1) Журналы воронежскаго губ. земск. собр., декабрь 1881 г., стр. 150.

съ другой—исполнительнаго органа уѣзднаго земства. Для разсмотрѣнія жалобъ на управу по дѣламъ объ увольненіи или неувольненіи волостныхъ старшинъ и объ отмѣнѣ приговоровъ сельскихъ и волостныхъ крестьянскихъ сходовъ, а также для общаго наблюденія за поступленіемъ податей, оброковъ и сборовъ съ сельскихъ обществъ учреждается „уѣздное присутствіе", подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства, изъ предсѣдателя уѣздной управы, мироваго судьи, по назначенію съѣзда, уѣзднаго исправника и двухъ гласныхъ по выбору земскаго собранія. Училищный совѣтъ и комитетъ общественнаго здравія подвергаются нѣкоторому преобразованію, а „прочія уѣздныя присутствія сохраняютъ свою организацію безъ измѣненія".

Сходно съ тульской смотритъ на устройство уѣзднаго управленія и московская коммиссія. Не задаваясь сліяніемъ въ одномъ учрежденіи всѣхъ отраслей управленія, она стремится лишь въ „строгому раздѣленію различныхъ функцій въ уѣздѣ и опредѣленію круга вѣдомства и предѣловъ власти каждаго органа, призваннаго дѣйствовать на территоріи уѣзда". По ея предположенію, „судъ останется на нынѣшнихъ основаніяхъ въ лицѣ мировыхъ судебныхъ учрежденій, высшимъ представителемъ которыхъ, направляющимъ дѣло и исправляющимъ погрѣшности, будетъ съѣздъ мировыхъ судей; все хозяйство будетъ, какъ и нынѣ, сосредоточено въ рукахъ земства, высшими органами котораго въ уѣздѣ явятся уѣздное земское собраніе и уѣздная земская управа; полиція, назначаемая правительствомъ, будетъ имѣть своимъ высшимъ представителемъ въ уѣздѣ уѣзднаго исправника; затѣмъ управленіе отдѣльными мелкими единицами будетъ ввѣрено лицамъ, избираемымъ уѣздными земскими собраніями". Но, — говоритъ коммиссія, — „каково бы ни было довѣріе къ этимъ послѣднимъ лицамъ, коммиссіи не представлялось возможнымъ оставить ихъ особнякомъ, безъ всякаго надзора и руководства. Нельзя было не принять во вниманіе того, что во всякомъ дѣлѣ возможны ошибки и уклоненія, что, предоставляя лицу, призванному управлять, возможно бóльшую самостоятельность и просторъ дѣйствій въ распоряженіяхъ, необходимо дать возможность и тѣмъ лицамъ, до которыхъ эти распоряженія будутъ касаться, оградить себя отъ произвола и обжаловать неправильныя дѣйствія администратора. Удовлетворить такимъ требованіямъ можетъ только учреж-

женіе и, притомъ, коллегіальное, стоящее въ центрѣ и имѣющее своимъ назначеніемъ разрѣшать недоумѣнія и вопросы, возбуждаемые самими волостными старшинами, и принимать и разрѣшать жалобы, поступающія на неправильныя ихъ дѣйствія. Возложить эти обязанности на одно изъ нынѣ существующихъ, поименованныхъ выше, учрежденій коммиссія не считала удобнымъ, такъ какъ это значило бы возлагать на нихъ такого рода дѣла, которыя по характеру своему не вполнѣ подходятъ къ ихъ назначенію. Поэтому ей представлялось необходимымъ создать въ уѣздномъ городѣ особое для этой цѣли учрежденіе, а такъ какъ административная дѣятельность волостнаго старшины соприкасается съ другими видами дѣятельности, отправляемой въ уѣздѣ, то составить это учрежденіе изъ представителей всѣхъ учрежденій, находящихся въ уѣздѣ. Такимъ учрежденіемъ является проектированный коммиссією „уѣздный совѣтъ", состоящій, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ предсѣдателя и одного изъ членовъ уѣздной земской управы, городскаго головы уѣзднаго города, мироваго судьи, назначаемаго съѣздомъ, уѣзднаго исправника и двухъ волостныхъ старшинъ по очереди. Совѣтъ этотъ, по собственной своей инициативѣ, не долженъ проводить никакихъ мѣръ или распоряженій; онъ не входитъ ни въ какія распоряженія другихъ учрежденій и обязанности его заключаются лишь въ объединеніи дѣйствій волостныхъ старшинъ, въ разрѣшеніи вопросовъ, возбуждаемыхъ ими по административной части, и въ принятіи и разсмотрѣніи жалобъ на ихъ дѣйствія. Ему предоставляется право отмѣнять неправильныя распоряженія волостныхъ старшинъ, и въ случаѣ такихъ съ ихъ стороны дѣйствій, которыя, хотя не вызываютъ привлеченія къ судебной отвѣтственности, но могутъ повести къ послѣдствіямъ, вреднымъ или неблагопріятнымъ для ввѣренной ихъ управленію волости, давать имъ предостереженія, наконецъ, въ случаѣ болѣе важныхъ нарушеній дѣлать постановленія о передачѣ ихъ дѣйствій на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ въ порядкѣ дисциплинарномъ". Проектируемый московской коммиссіей „уѣздный совѣтъ" имѣетъ значеніе административнаго суда, дѣятельность котораго распространяется только на волостныхъ старшинъ, не касаясь другихъ уѣздныхъ учрежденій—земскихъ и полицейскихъ. Перенося центръ тяжести управленія въ волость, гдѣ оно сосредоточивается въ

лицѣ „волостнаго старшины“, коммиссія не проектируетъ никакого центральнаго учрежденія, которое объединяло бы дѣятельность старшинъ. Такое объединяющее учрежденіе создаетъ вологодская коммиссія, проектъ которой во многомъ сходится съ московскимъ. Для управленія уѣздомъ, вологодская коммиссія, кромѣ существующихъ земскихъ учрежденій, проектируетъ „съѣздъ начальниковъ земскихъ волостей“ и „уѣздное общее присутствіе“. Первое изъ этихъ учрежденій, состоящее, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя земской управы, изъ всѣхъ начальниковъ земскихъ волостей, трехъ гласныхъ, избираемыхъ для сего уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, и члена отъ правительства, завѣдывающаго, въ качествѣ непремѣннаго члена съѣзда, его дѣлопроизводствомъ и обязаннаго ревизовать волостныя управленія, вѣдаетъ, кромѣ дѣлъ по жалобамъ на дѣйствія и распоряженія полицейскихъ приставовъ и нѣкоторыхъ другихъ, „всѣ вообще дѣла, вытекающія изъ административно-полицейскаго завѣдыванія уѣздомъ“. Другое учрежденіе — „уѣздное общее присутствіе“, состоящее, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя земскаго собранія, изъ всего состава съѣзда мировыхъ судей, съѣзда начальниковъ земскихъ волостей и трехъ гласныхъ, избранныхъ для сего земскимъ собраніемъ, засѣдаетъ или въ полномъ своемъ составѣ, или въ составѣ „особыхъ присутствій и комитетовъ“, изъ членовъ: непремѣнныхъ — коронныхъ чиновниковъ, до вѣдомства которыхъ относится занятіе присутствій и комитетовъ (уѣздный воинскій начальникъ—по воинской повинности, инспекторъ народныхъ училищъ — по училищнымъ дѣламъ и т. д.) и избираемыхъ присутствіемъ изъ его среды. „Общее присутствіе“ имѣетъ преимущественно значеніе учрежденія контрольнаго: въ числѣ другихъ дѣлъ, на него возлагается „производство ежегодныхъ ревизій всего волостнаго и приходскаго управленій въ уѣздѣ и волостныхъ и сельскихъ судовъ, черезъ коммиссіи, избранныя для сего изъ членовъ присутствія; производство ежегодныхъ ревизій дѣлъ и счетоводства въ уѣздной управѣ и вообще всего уѣзднаго земскаго хозяйства чрезъ посредство таковыхъ же коммиссій (ревизіонная коммиссія); представленіе докладовъ о результатахъ ревизіи по волостямъ и приходамъ—губернатору и уѣздному земскому собранію, а о результатахъ ревизіи земской управы—только одному уѣздному земскому собранію“. Это учрежденіе представляется

сходнымъ съ проектируемымъ владимірскимъ земствомъ „уѣзднымъ контрольнымъ учрежденіямъ“, отличаясь отъ него тѣмъ, что ея задача—уже задачи послѣдняго. По владимірскому проекту, „контрольное учрежденіе“, состоящее изъ членовъ-ревизоровъ, избранныхъ уѣзднымъ собраніемъ, и правительственнаго уѣзднаго контролера, имѣетъ назначеніемъ „ревизію общаго государственно-земскаго казначейства и всѣхъ дѣйствій и отчетовъ управы, для доклада уѣздному собранію“.

На ряду съ общимъ уѣзднымъ управленіемъ, нуждаются въ переустройствѣ и отдѣльные его органы—учрежденія земскія, полицейскія и финансовыя, и во многихъ земскихъ проектахъ встрѣчаются указанія на желательныя въ нихъ преобразованія.

XII.

Полиція.

Одною изъ главныхъ причинъ неудовлетворительности нашей полиціи признается чрезмѣрное обремененіе ея органовъ множествомъ разнородныхъ обязанностей, ничего или мало имѣющихъ общаго съ ея прямымъ назначеніемъ. Направляя всѣ свои заботы на взысканіе государственныхъ податей, чины полиціи не имѣютъ возможности съ надлежащимъ успѣхомъ охранять общественную безопасность, которая, вслѣдствіе этого, оказывается мало обезпеченной. Въ устраненіе этого главнаго недостатка, земскіе проекты предлагаютъ ограниченіе предѣловъ полицейской дѣятельности и выдѣленіе изъ круга обязанностей полиціи всѣхъ функцій, не относящихся непосредственно къ охранѣ общественной безопасности. „Обязанности полиціи, — говоритъ московская губернская коммиссія,—должны соотвѣтствоватъ прямому ея назначенію—государственной охранѣ, почему обременять ее всею массою разнородныхъ дѣлъ, нынѣ на нее возлагаемыхъ, не представляется удобнымъ, такъ какъ это отвлекаетъ ее отъ прямыхъ ея обязанностей. Поэтому, по мнѣнію коммиссіи, власть полиціи должна быть направлена исключительно къ охраненію внѣшняго порядка, безопасности и благочинія, предупрежденію и пресѣченію преступленій, разслѣдованію совершонныхъ преступленій и

задержанію виновныхъ“. Къ этимъ обязанностямъ коммиссія присоединяетъ еще „исполнительныя дѣйствія по взысканію податей и повинностей, по указаніямъ и порученіямъ волостныхъ старшинъ“. По мнѣнію уфимской губернской управы, на полицію должны быть возложены обязанности чисто-полицейскаго характера: охраненіе общественной и личной безопасности, разысканіе и задержаніе преступниковъ, оказаніе содѣйствія учрежденіямъ и частнымъ лицамъ, при исполненіи законныхъ требованій первыхъ и по огражденію личныхъ и имущественныхъ правъ вторыхъ, сопровожденіе и окарауливаніе арестантовъ и, наконецъ, объявленіе распоряженій властей. Воронежская коммиссія ограничиваетъ кругъ дѣятельности полиціи „исключительно охраненіемъ тишины и общественнаго спокойствія, охраненіемъ безопасности личной и имущественной, обнаруживаніемъ виновныхъ“. Въ такомъ же смыслѣ высказываются и многіе другіе проекты.

Сообразно такому взгляду на задачи полиціи, предлагаются и планы ея переустройства. Прежде всего, высказывается требованіе, чтобы полицейскія учрежденія были поставлены въ болѣе близкія отношенія къ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. „Полное отдѣленіе земской полиціи отъ мѣстныхъ земскихъ учрежденій,— говоритъ симбирская общая коммиссія,—отсутствіе всякаго общественнаго контроля надъ дѣйствіями нижнихъ чиновъ полиціи оказываетъ самое дурное вліяніе на весь ходъ дѣлъ мѣстнаго управленія. Отсутствіе всякой связи и солидарности между агентами полиціи и мѣстными учрежденіями, лишая полицію поддержки со стороны мѣстныхъ учрежденій, отнимаетъ у нея всякій нравственный авторитетъ въ глазахъ населенія“. Съ другой стороны, охрана общественной безопасности всего ближе касается интересовъ самого общества, которое поэтому и должно располагать достаточными способами для выполненія этой задачи. Отсюда вытекаетъ желаніе, чтобы полицейская дѣятельность была передана въ распоряженіе мѣстныхъ общественныхъ учрежденій. „Охраненіе общественной безопасности, — говоритъ полтавская губернская управа,—это первый лозунгъ образующагося общества, и вотъ это охраненіе безопасности, въ смыслѣ устраненія вліяній, вредящихъ какъ цѣлому обществу, такъ и отдѣльному лицу отъ случайностей, должно лежать на самомъ обществѣ. Полиція, долженствующая исполнять эти ближайшія задачи, должна быть зем-

ская и, притомъ, отъ самой маленькой ея единицы до крупнѣйшей въ уѣздѣ". По мнѣнію новгородской губернской коммиссіи, организація мѣстной губернской и уѣздной земской полиціи и опредѣленіе обязанностей должностныхъ лицъ должны быть поручены земскимъ собраніямъ, такъ какъ „земству исключительно,—по ея проекту,—ввѣряются заботы объ общественной безопасности, здравіи, благоустройствѣ, благочиніи, предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и проступковъ, кромѣ общегосударственныхъ, которые, касаясь интересовъ всего государства, по существу, не входятъ въ кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ учрежденій". Псковское губернское земское собраніе признаетъ необходимымъ упразднить существующія въ уѣздѣ полицейско-административныя учрежденія, передавъ обязанности сихъ учрежденій вѣдѣнію исполнительнаго органа уѣзднаго земскаго собранія — уѣздной земской управѣ.

Но такое сосредоточеніе полицейской дѣятельности въ рукахъ земскаго исполнительнаго органа представляетъ и нѣкоторыя неудобства: главнымъ образомъ возникаетъ опасеніе, что, въ виду необходимости подчиненія полицейскихъ органовъ губернской власти, легко можетъ утратиться самостоятельность и независимость земскихъ органовъ. Признавая желательнымъ сліяніе хозяйственныхъ и административно-полицейскихъ дѣлъ, новгородская губернская управа находитъ, однако, что, при существующемъ строѣ правительственной власти въ губерніи, отступленія отъ этого общаго принципа неизбѣжны. „По существу нѣкоторыхъ отраслей полицейской власти,—говоритъ она,—требующихъ во многихъ случаяхъ быстрой, рѣшительной дѣятельности, возможной лишь при единоличной власти, необходима самая тѣсная зависимость низшихъ полицейскихъ агентовъ какъ отъ непосредственныхъ начальниковъ, такъ и отъ высшаго начальства, которое должно имѣть право дисциплинарной власти. Такимъ образомъ, если земскимъ управамъ предоставить цѣликомъ всю административно-полицейскую власть, сосредоточенную теперь въ полицейскихъ управленіяхъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимо уѣздныя управы поставить въ прямыя подчиненныя отношенія къ губернатору. Конечно, подчиненныя отношенія управы, если на предсѣдателя ея будутъ возложены административно-полицейскія обязанности и онъ получитъ соотвѣтствующія права, могутъ быть

значительно смягчены, сравнительно съ настоящими отношеніями губернатора къ исправникамъ; но во всякомъ случаѣ, при настоящемъ положеніи и при настоящихъ предѣлахъ власти губернской администраціи, подобная подчиненность можетъ весьма невыгодно отразиться на хозяйственной, чисто земской, сторонѣ дѣятельности предсѣдателей и членовъ управъ, такъ какъ нѣтъ возможности разграничить въ одномъ и томъ же лицѣ двѣ самостоятельныя власти, и губернаторъ, имѣя власть надъ предсѣдателемъ, какъ надъ начальникомъ мѣстной полиціи, естественно можетъ вліять на всю его дѣятельность, какъ представителя земскихъ интересовъ". Вслѣдствіе этихъ соображеній, при настоящемъ строѣ высшей администраціи; новгородская управа высказывается за выдѣленіе изъ вѣдомства уѣздной управы тѣхъ полицейскихъ обязанностей, которыя особенно вызываютъ необходимость строгой подчиненности, какъ, напр., полиціи безопасности, въ тѣсномъ смыслѣ слова, съ предоставленіемъ уѣзднымъ управамъ власти административной и полицейской лишь въ той мѣрѣ, насколько это нужно для выполненія земствомъ всѣхъ своихъ обязанностей, безъ необходимости подчинять исполнительные органы земскихъ учрежденій губернской администраціи. Что же касается полицейскихъ обязанностей, которыя не будутъ переданы земству, то онѣ, по мнѣнію управы, должны сосредоточиваться въ рукахъ особой полиціи, по отношенію къ которой также желательно примѣненіе выборнаго начала.

Такая постановка дѣла встрѣчаетъ много сторонниковъ. Многіе земскіе проекты указываютъ на необходимость образованія отдѣльныхъ отъ земскихъ управъ полицейскихъ органовъ, но съ примѣненіемъ къ замѣщенію полицейскихъ должностей выборнаго начала. Такъ, самарская губернская коммиссія находитъ, что въ отношеніи полицейско-административной организаціи слѣдуетъ „удержать и даже расширить выборное начало. Выборные нижніе агенты полицейской власти должны имѣть и ближайшее выборное начальство. Этимъ, съ одной стороны, будетъ достигнуто гораздо бóльшее единство состава и направленія дѣятельности полицейской власти, а съ другой—выборные полицейскіе агенты, въ силу непосредственнаго контроля ихъ дѣятельности обществомъ, интересамъ котораго они должны служить по самому принципу полицейскихъ учрежденій, не будутъ имѣть возможности откло-

няться отъ своихъ обязанностей, ради цѣлей, не имѣющихъ связи съ задачами общественной полиціи". По мнѣнію костромскаго губернскаго собранія, полицейская власть должна быть поручена выборному полицейскому органу, съ надлежащимъ числомъ помощниковъ, также выборныхъ. Полицейскія власти подчиняются непосредственно правительственнымъ учрежденіямъ и исполняютъ ихъ приказанія, но въ то же время, какъ исполнители порученій уѣзднаго присутствія, подчиняются выборному предводителю уѣзда. Въ пользу предоставленія выбора полицейскихъ чиновъ земскимъ учрежденіямъ высказываются также коммиссіи калужская и казанская. При этомъ одни проекты передаютъ избраніе должностныхъ лицъ всецѣло земскимъ—уѣзднымъ и участковымъ—учрежденіямъ, другіе—предоставляютъ участіе въ этомъ и администраціи. Такъ, по проекту самарской коммиссіи, уѣздный исправникъ, которому поручается „общее руководство дѣятельностью земскихъ полицейскихъ приставовъ", избирается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, а полицейскіе пристава, стоящіе во главѣ „полицейскихъ участковъ", — участковыми собраніями, и вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей безъ утвержденія административной власти. Точно также не упоминаетъ объ утвержденіи костромской проектъ; наоборотъ, казанская коммиссія предоставляетъ утвержденіе избираемыхъ уѣздными земскими собраніями исправниковъ и становыхъ приставовъ губернатору, а калужская предоставляетъ послѣднему даже выборъ лицъ изъ числа указываемыхъ земскими собраніями кандидатовъ: „уѣздный исправникъ, помощникъ его и становые пристава избираются уѣздными земскими собраніями на 3 года, изъ лицъ, имѣющихъ право на государственную службу и внесенныхъ въ предварительно составленный уѣздною управою списокъ, утвержденный губернаторомъ, въ числѣ двухъ кандидатовъ для каждой должности, изъ которыхъ по одному и утверждается губернскимъ начальствомъ. Въ случаѣ увольненія кого-либо изъ этихъ высшихъ чиновъ уѣздной полиціи, они временно замѣщаются лицами по усмотрѣнію губернскаго начальства, о чемъ немедленно должно быть сообщено подлежащему уѣздному собранію, отъ котораго зависитъ безотлагательно произвести новые выборы".

Различіе задачъ полиціи мѣстной и общегосударственной вызвало предположеніе о созданіи двухъ полицій — правительствен-

ной и земской. Первое, по времени, предложеніе въ этомъ смыслѣ сдѣлано, кажется, А. И. Кошелевымъ [1]. По его мнѣнію, „необходимо освободить общую, т.-е. государственную полицію отъ бездны дѣлъ, которыя совершенно парализуютъ ея настоящую дѣятельность; необходимо земскому исполнительному органу—управѣ дать возможность дѣйствовать самостоятельно, т.-е. имѣть своихъ исполнительныхъ, надлежащею властью облеченныхъ агентовъ; необходимо, наконецъ, возвратить волостнымъ старшинамъ и сельскимъ старостамъ ту самостоятельность, которая обѣщана была имъ положеніемъ 19 февраля 1861 г. и которая должна была доставить имъ возможность радѣть о пользахъ и нуждахъ избравшихъ ихъ крестьянъ". Не распространяясь о томъ, какъ лучше устроить полицію общую и земскую и какую грань провести между ихъ вѣдомствами, Кошелевъ высказываетъ убѣжденіе, что „между этими полиціями не должно возникать никакихъ пререканій, ибо ихъ вѣдомства могутъ быть очень точно и положительно опредѣлены". Эту мысль мы встрѣчаемъ и въ нѣкоторыхъ земскихъ проектахъ. Такъ, по проекту псковскаго губернскаго собранія, „особо отъ земской полиціи учреждается полиція государственная; къ обязанностямъ ея относится предупрежденіе и преслѣдованіе преступленій и проступковъ" Воронежская коммиссія тоже раздѣляетъ полицейскіе органы на двѣ группы—полицію „общую" и „мѣстную". Относительно устройства первой коммиссія никакихъ предположеній не высказываетъ, ограничиваясь лишь указаніемъ на отношеніе ея къ полиціи „мѣстной", состоящей изъ волостныхъ старшинъ, старостъ и сотскихъ: „мѣстная полиція обязана оказывать содѣйствіе общей полиціи; по дѣламъ, возлагаемымъ на общую полицію, возбраняется ея чинамъ вести дѣла перепиской съ волостными правленіями и тѣмъ, обременяя ихъ безполезно, уклоняться отъ непосредственнаго выполненія обязанностей". Симбирская коммиссія тоже признаетъ необходимымъ отдѣленіе полиціи по благоустройству и благочинію отъ полиціи государственной, съ подчиненіемъ первой земскому судьѣ. Въ помощь этому послѣднему при каждой волости учреждается „земскій приставъ", назначаемый и увольняемый уѣзднымъ управле-

---

[1] „О крестьянскомъ самоуправленіи и присутствіяхъ по крестьянскимъ дѣламъ". *Земство*, 1881 г., № 23.

ніемъ. На его обязанности лежитъ ближайшее наблюденіе за благоустройствомъ и благочиніемъ въ волости, надзоръ за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ, приведеніе въ исполненіе рѣшеній земскаго судьи и уѣзднаго земскаго управленія, а также и волостныхъ судовъ, если въ приведеніи оныхъ въ исполненіе встрѣчаютъ затрудненіе сельскія власти.

Наконецъ, встрѣчаются проекты, въ которыхъ полиція безопасности оставляется всецѣло въ рукахъ правительственныхъ органовъ: „полиція, въ смыслѣ пресѣченія преступленій, какъ составляющая функцію чистогосударственную, — говоритъ большинство тамбовской коммиссіи,—должно всецѣло остаться въ вѣдѣніи правительства". Московская коммиссія, проектируя замѣну нынѣшнихъ становыхъ приставовъ „волостными приставами", находитъ, что „назначеніе волостныхъ полицейскихъ приставовъ, по свойству возлагаемыхъ на нихъ обязанностей, не можетъ быть предоставлено выбору, а должно всецѣло принадлежать правительству". Организація полиціи, по проекту московской коммиссіи, представляется въ слѣдующемъ видѣ. Въ каждой волости учреждается волостной полицейскій приставъ, назначаемый правительствомъ, состоящій на службѣ правительственной и подчиненный уѣздному исправнику. Его обязанности заключаются: въ охраненіи внѣшняго порядка, безопасности и благочинія волости; въ предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и задержаніи виновныхъ; въ принятіи, по указаніямъ волостнаго старшины, понудительныхъ мѣръ ко взысканію податей и повинностей, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ. Высшимъ представителемъ полицейской власти въ уѣздѣ является уѣздный исправникъ, назначаемый правительствомъ и состоящій на правительственной службѣ. Обязанности исправника по уѣзду тѣ же, что и волостныхъ приставовъ, каждаго по волости; сверхъ того, ему принадлежитъ высшій надзоръ за дѣйствіями волостныхъ приставовъ. Близкую къ изложенной организацію предлагаетъ и вологодская коммиссія. По ея проекту, полицейская власть въ предѣлахъ „земской" волости ввѣряется „волостному полицейскому приставу", который, „какъ органъ полицейской власти, состоитъ на государственной службѣ и опредѣляется на должность губернаторомъ, по совмѣстному представленію уѣздной земской управы и начальника земской волости". Въ тоже время, онъ находится въ полномъ подчиненіи начальнику земской волости.

Значительная доля полицейскихъ обязанностей лежитъ въ настоящее время на должностныхъ лицахъ сельскаго и волостнаго управленія, и это обстоятельство ставитъ эти лица въ зависимость отъ полицейскихъ властей и лишаетъ ихъ необходимой самостоятельности. На ненормальность такого положенія указывается во многихъ земскихъ отзывахъ. „Органы хозяйственнаго управленія другихъ сословій государства россійскаго,—говоритъ калужская коммиссія,—никакихъ полицейскихъ обязанностей не исполняютъ: ихъ не лежитъ на уѣздномъ предводителѣ дворянства и на органахъ городскаго общественнаго управленія, и мѣщанскій староста не исполняетъ ихъ. Почему же именно одно крестьянское сословіе, въ ущербъ своихъ матеріальныхъ интересовъ и въ ущербъ порядка въ своемъ хозяйственномъ управленіи, обязано содержать наравнѣ съ другими и общую уѣздную полицію, и какую-то особенную сельскую, въ которую, между прочимъ, почему-то обратили и ихъ сословныхъ представителей, избираемыхъ не для исполненія полицейскихъ обязанностей, а для хозяйственнаго управленія“. Поэтому коммиссія признаетъ нужнымъ „изъять изъ круга дѣятельности сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ всѣ безъ исключенія полицейскія обязанности, на нихъ теперь, въ ущербъ ихъ прямыхъ обязанностей, возложенныя“. Въ пользу той же мѣры высказывается и полтавская губернская управа, по мнѣнію которой „полицейскія обязанности должны быть отдѣлены отъ должностей административныхъ, какъ должность сельскаго старосты и волостнаго старшины, но власть полицейская должна быть необходимо выборная отъ населенія, и, будучи подчинена общей земской полицейской организаціи, должна входить въ составъ сельскаго управленія, въ которомъ предсѣдательствуетъ сельскій староста“. По мнѣнію костромской губернской управы, необходимо, „чтобы съ представителей крестьянской общины и всесословной волости, т.-е. съ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и членовъ правленія были сняты всякія полицейскія и фискальныя обязанности, и сами они освобождены отъ всякаго непосредственнаго подчиненія полицейскимъ властямъ. Полиція, дѣйствуя какъ органъ государственной власти и преслѣдуя общегосударственныя, административныя и фискальныя цѣли, часто не имѣющія ничего общаго съ интересами мѣстнаго населенія, должна имѣть своихъ спеціальныхъ агентовъ, обязанность которыхъ

совершенно несовмѣстима съ обязанностями представителей чисто мѣстнаго хозяйственнаго управленія, какими должны быть старосты и старшины. Поэтому, для исполненія полицейскихъ обязанностей, возложенныхъ нынѣ на волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, должны быть особые полицейскіе агенты, за счетъ и по выбору или найму земства, полагая по одному такому агенту на каждыя двѣ тысячи населенія". Такими агентами, по проекту казанской коммиссіи, являются „стражники", избираемые на 3 года волостнымъ собраніемъ, въ числѣ, опредѣляемомъ этимъ послѣднимъ, и низшіе полицейскіе служители въ каждомъ селеніи и отдѣльной усадьбѣ. „Каждое сельское общество избираетъ, нанимаетъ или назначаетъ инымъ образомъ низшаго представителя полицейской власти, исполняющаго всѣ законныя требованія по охраненію общественной безопасности и порядка, обращаемыя къ нему чинами полиціи, прочими учрежденіями и частными лицами. Обязанность имѣть такихъ низшихъ полицейскихъ агентовъ распространяется на владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и тому подобныхъ заведеній и хозяйствъ, гдѣ проживаетъ или куда является болѣе или менѣе значительное количество народа, съ предоставленіемъ имъ назначать къ отправленію полицейской обязанности кого-либо изъ лицъ, исполняющихъ другія обязанности по заведенію или хозяйству. Владѣльцы отдѣльныхъ усадебъ или другихъ заведеній съ небольшимъ количествомъ населенія, кромѣ права назначенія къ исполненію полицейской обязанности кого-либо изъ служащихъ у нихъ, могутъ присоединяться по отбыванію полицейской повинности къ сосѣднимъ селеніямъ, съ соотвѣтственнымъ участіемъ въ расходахъ по найму полицейскаго служителя или съ вознагражденіемъ общества, къ коему присоединяется, за исполненіе имъ этой повинности посредствомъ назначенія этого служителя изъ своихъ служащихъ". Самарская коммиссія предоставляетъ въ распоряженіе каждаго „полицейскаго пристава" 4—5 нижнихъ полицейскихъ служителей, ими же самими опредѣляемыхъ по найму. Съ учрежденіемъ такихъ агентовъ, съ сельскихъ старостъ полицейскія обязанности должны быть совершенно сложены. „На представителя общины, сельскаго старосту,—говоритъ коммиссія—законъ, а еще болѣе административная практика возлагаютъ массу обязанностей, часто не имѣющихъ никакого отношенія къ интересамъ самой общины, без-

контрольно подчиняютъ его всевозможному начальству и тѣмъ совершенно уничтожаютъ въ немъ личность представителя интересовъ крестьянскаго сословія. Въ то же время, полицейско-административный характеръ сельскаго и волостнаго крестьянскаго управленія составляетъ для крестьянскаго населенія весьма тажкую повинность, вовсе не раздѣляемую съ нимъ другими классами населенія, несмотря на то, что функціи этого управленія, въ бо̀льшей своей части, вызываются потребностями всего государства, всего населенія, а не одного крестьянскаго сословія. Признавая такой порядокъ несправедливымъ и, въ тоже время, не отвѣчающимъ требованіямъ сколько-нибудь удовлетворительнаго полицейско-административнаго механизма, коммиссія полагала бы хозяйственное учрежденіе общины выдѣлить въ совершенно самостоятельное управленіе, на выборныхъ представителей кототораго не возлагалось бы никакихъ обязанностей административно-полицейскаго свойства“. Уфимская губернская коммиссія, тоже проектируя „полное отдѣленіе полицейскихъ обязанностей отъ общественно-административныхъ“, признаетъ нужнымъ, чтобы „для сохраненія порядка и спокойствія, въ каждомъ селеніи, помимо общественныхъ властей, былъ низшій полицейскій агентъ, хотя и выборный, но зависящій прямо отъ полиціи и, конечно, не имѣющій права распоряжаться общественными властями и никогда не отвлекаемый отъ своего мѣста жительства по надобности начальства“.

Что касается сотскихъ и десятскихъ, содержаніе которыхъ ложится тяжелой повинностью на крестьянское общество, то высказывается желаніе, чтобы расходы по ихъ содержанію были разложены на всѣ сословія и чтобы эти полицейскіе служители были поставлены въ болѣе нормальное положеніе въ отношеніи круга ихъ обязанностей. На этомъ предметѣ останавливается, въ своемъ докладѣ, таврическая губернская управа. „На обязанности сельской полиціи,—говоритъ она,—должно лежать исключительно охраненіе имущественной и личной безопасности мѣстныхъ жителей. Но чтобъ она въ состояніи была исполнить эту обязанность, необходимо совершенно освободить чины сельской полиціи отъ обязанности состоять при становой квартирѣ для разсылокъ, окарауливанія арестантовъ и исполненія другихъ не спеціально-полицейскихъ обязанностей. Для всѣхъ этихъ надоб-

ностей могутъ быть наняты караульные, разсыльные, употребленіе же для этого чиновъ сельской полиціи, кромѣ вреда, ничего не приноситъ. Отвлеченная отъ прямой своей обязанности посторонней работою, она лишена возможности преслѣдовать конокрадовъ, скотокрадовъ и другихъ посягателей на крестьянское благосостояніе. Крестьяне, не усматривая никакой для себя пользы отъ чиновъ сельской полиціи, смотрятъ на право и обязанность избирать и назначать, какъ на неизбѣжную необходимость, и выбираютъ на эти должности самыхъ плохихъ и ненадежныхъ людей, чуть ли не въ наказаніе за дурное поведеніе ихъ. Совершенно иначе было бы, если бы общество видѣло въ сельской полиціи дѣйствительную охранительницу его имущественныхъ и личныхъ интересовъ; тогда, безъ сомнѣнія, на эти должности избирались бы лучшіе люди, и общество не отказало бы имъ въ достаточномъ вознагражденіи за ихъ полезный трудъ. При условіи, что обязанности сельской полиціи будутъ заключаться исключительно въ охраненіи имущественной и личной безопасности мѣстныхъ жителей, составъ и устройство ея могло бы быть таково. На территоріальную единицу, въ размѣрѣ, примѣрно, равномъ теперешней волости, избирается всѣми владѣльцами, въ томъ числѣ и крестьянами, лицо для исполненія полицейскихъ обязанностей (упраздняемаго) волостнаго старшины. Это лицо, полицейскій старшина, исполняетъ исключительно полицейскія обязаности, безъ права налагать взысканія на крестьянъ. Полицейскому старшинѣ подчинены избираемые сельскими сходами десятскіе и сотскіе, исполняющіе полицейскія обязанности, лежащія теперь на сельскомъ старостѣ, съ тою разницею, что вѣдѣнію старосты подлежатъ исключительно крестьяне, а дѣятельность вновь проектируемаго сотскаго должна распространяться на всѣхъ жителей участка. Что же касается десятскихъ, то установленіе ихъ должно, какъ и теперь, подлежать исключительно усмотрѣнію сельскихъ обществъ".

Другіе проекты сохраняютъ за сельскими и должностными лицами полицейскія обязанности. Такъ, по предположенію московской коммиссіи, кромѣ названныхъ выше должностныхъ лицъ, полицейскими агентами служатъ сельскій староста и земскій волостной старшина, которые „отвѣтствуютъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія", — первый въ сельскомъ обществѣ, а

послѣдній въ волости. Обязанности старосты по дѣламъ общественнымъ и полицейскимъ остаются тѣ же, какія возложены на него общимъ полож. о кр., и, кромѣ того, на него переходятъ всѣ дѣла такого рода, лежащія нынѣ на волостномъ старшинѣ, кромѣ выдачи паспортовъ, билетовъ и увольнительныхъ свидѣтельствъ. Объ отношеніяхъ этихъ общественныхъ полицейскихъ органовъ къ органамъ полиціи государственной и о разграниченіи между ними предметовъ вѣдомства коммиссія умалчиваетъ, хотя и утверждаетъ, что въ начертаніи полицейской организаціи она „слѣдуетъ тому же основному положенію, что правильный ходъ дѣла возможенъ только при строгомъ опредѣленіи круга вѣдѣнія и предѣловъ власти каждаго отдѣльнаго органа, дѣйствующаго въ уѣздѣ". Тульская губернская коммиссія возлагаетъ завѣдываніе волостью, въ полицейскомъ отношеніи, на волостнаго старшину, который, „какъ представитель полицейской власти, отвѣтствуетъ за сохраненіе общаго порядка, спокойствія и благочинія въ предѣлахъ волости", и которому „въ этомъ отношеніи вполнѣ подчиняются сельскіе старосты и сотскіе". Воронежская коммиссія, какъ мы уже говорили, раздѣляетъ полицію на „общую" и „мѣстную". Органами послѣдней являются волостной старшина и сельскій староста, съ состоящими въ непосредственномъ подчиненіи имъ сотскими, составляющими „нижнихъ чиновъ общественной полиціи". Обязанности „мѣстной" полиціи ограничиваются оказаніемъ содѣйствія полиціи „общей".

Особенно важное значеніе въ дѣлѣ полицейской организаціи имѣетъ вопросъ объ отвѣтственности чиновъ полиціи. Въ настоящее время надзоръ надъ дѣйствіями полицейскихъ агентовъ крайне недостаточенъ. По словамъ симбирской коммиссіи, „контроль, въ лицѣ начальниковъ нынѣшней уѣздной полиціи, безсиленъ, какъ намъ показываетъ опытъ, остановить злоупотребленія, лихоимства и многочисленныя притѣсненія, чинимыя населенію низшимъ полицейскимъ персоналомъ. Опытъ учрежденія полицейскихъ урядниковъ съ особенной очевидностью доказываетъ эту истину. Причины отрицательныхъ сторонъ дѣятельности урядниковъ заключаются въ полной ихъ безотвѣтственности передъ представителями мѣстныхъ учрежденій, въ ихъ изолированномъ положеніи и въ легкой возможности, благодаря такому положенію, дѣлать самыя несправедливыя притѣсненія мѣстному населенію,

къ чему урядники прибѣгаютъ весьма часто изъ корыстныхъ цѣлей". Указывая на этотъ фактъ, коммиссія считаетъ его не подлежащимъ никакому сомнѣнію. „Указаніе это,—говоритъ она,—основано не только на фактахъ, лично извѣстныхъ членамъ коммиссіи, но и на отзывахъ многихъ уѣздныхъ исправниковъ, которые признаютъ свое безсиліе парализовать злоупотребленія урядниковъ. Отзывы эти имѣютъ въ глазахъ коммиссіи особенную цѣну, потому что всѣ начальники уѣздной полиціи въ Симбирской губерніи вполнѣ безупречны отъ нареканій въ какихъ бы то ни было злоупотребленіяхъ". Недостаточность отвѣтственности полиціи была замѣчена еще коммиссіей о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, на что она и указываетъ въ общей пояснительной запискѣ къ проектамъ объ уѣздныхъ учрежденіяхъ отъ 20 апрѣля 1860 г. „Отвѣтственность земской полиціи, — по ея словамъ, — рѣдко имѣетъ приложеніе на дѣлѣ: жалобы частныхъ лицъ, обращаемыя къ непосредственному начальству полиціи, не имѣющему возможности близкаго непосредственнаго контроля надъ нею, большею частью или остаются безъ дѣйствія, или оканчиваются голословнымъ взысканіемъ съ полиціи—подтвержденіемъ, внушеніемъ, выговоромъ. Личный взглядъ начальника опредѣляетъ тотъ или другой образъ отвѣтственности подчиненныхъ; медленность, неизбѣжная въ перепискѣ губернскаго начальства съ полиціей по жалобамъ на нее, часто уничтожаетъ самую возможность удовлетворенія жалобъ". Признавая, „и по теоретическимъ началамъ, и на основаніи практическихъ данныхъ", что „единственно надежнаго охраненія и защиты отъ нарушенія частныхъ правъ можно искать только въ судебной власти", коммиссія высказывала „убѣжденіе въ необходимости расширить ближайшій контроль судебной власти надъ полиціей", но, въ виду неудовлетворительности тогдашнихъ судебныхъ учрежденій, видѣла въ этомъ „задачу будущности" [1]). Время осуществленія этого предположенія, по мнѣнію мѣстныхъ земствъ, уже наступило. Для уничтоженія, или, по крайней мѣрѣ, уменьшенія вліянія полиціи на крестьянскія дѣла, — говоритъ таврическая губернская управа,—„а также для устраненія случаевъ безнаказаннаго злоупотребленія властью чинами полиціи, является единственнымъ

[1]) Труды коммиссіи, ч. 1, кн. II.

средствомъ — учрежденіе выборной полиціи, *отвѣтственной не только предъ своимъ начальствомъ, но непосредственно передъ судомъ, по жалобѣ частныхъ лицъ.* Съ введеніемъ выборной и отвѣтственной непосредственно передъ судомъ полиціи, не только устранится незаконное вмѣшательство ея въ дѣла крестьянскихъ обществъ, но и поднимется авторитетъ полиціи въ глазахъ населенія и придастъ ей должную силу къ приведенію въ исполненіе требованій администраціи и своихъ законныхъ распоряженій, такъ какъ ничто не возвышаетъ и не укрѣпляетъ такъ власть, какъ законность ея дѣйствій, и ничто такъ не ослабляетъ ее, какъ произволъ". Уфимская губернская управа признаетъ желательнымъ, чтобы всѣ чины полиціи были отвѣтственны „не только предъ своимъ начальствомъ, но и предъ общимъ судомъ за всякое правонарушеніе или притязательное требованіе". Эту мысль вполнѣ раздѣляетъ и коммиссія уфимскаго губернскаго собранія. „Коммиссія,—говорится въ ея докладѣ,—должна выразить полное сочувствіе къ проведенному губернской управой принципу открытія всякому, считающему свои права нарушенными лицомъ, служащимъ по земскимъ учрежденіямъ, или чиновникомъ на казенной службѣ, — права обращаться съ жалобою прямо въ уголовный судъ, не ожидая на то разрѣшенія со стороны начальства обвиняемаго, каковое разрѣшеніе служитъ только къ замедленію въ возстановленіи нарушеннаго права и къ преслѣдованію преступленія тогда, когда слѣды онаго уже исчезли. То же право прямаго преслѣдованія самого служащаго, помимо его начальства, слѣдовало бы предоставить прокурорскому надзору по жалобамъ и заявленіямъ частныхъ лицъ, хотя бы только свидѣтелей преступленія. При этомъ, разумѣется, — добавляетъ коммиссія, — слѣдуетъ отмѣнить стѣсненія и ограниченіе правъ, которыя, по нынѣшнимъ законамъ, сопровождаютъ состояніе подъ судомъ и слѣдствіемъ".

По проекту самарской коммиссіи, „за упущеніе и преступленія по должности исправникъ и приставъ подвергаются отвѣтственности не иначе, какъ по суду. Жалобы на ихъ неправильныя дѣйствія разсматриваются мировыми судьями, или общими судебными мѣстами, смотря по свойству проступковъ или преступленій, на которые приносятся такія жалобы". Орловская губернская коммиссія желаетъ подчинить маловажные проступки по должно-

сти сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и нижнихъ полицейскихъ агентовъ юрисдикціи мироваго судьи, съ предоставленіемъ послѣднему „общаго, въ предѣлахъ сельскаго мироваго участка, непосредственнаго надзора надъ крестьянскимъ управленіемъ и полиціей по всѣмъ отраслямъ служебной дѣятельности принадлежащихъ къ онымъ должностныхъ лицъ".

Нѣкоторые проекты касаются вопроса о расходахъ на содержаніе полиціи, причемъ во многихъ проводится мысль, что расходы эти должно нести государство. По мнѣнію псковскаго губернскаго собранія, „въ виду упраздненія существующихъ правительственно-административныхъ мѣстъ и учрежденій и передачи ихъ обязанностей въ вѣдѣніе земства, суммы, расходуемыя правительствомъ на содержаніе сихъ учрежденій, должны поступить въ непосредственное распоряженіе земства". По проекту калужской коммиссіи, „сельскіе стражники" содержатся на счетъ уѣзднаго земства, а содержаніе всей остальной полиціи относится на счетъ казны, равно какъ и всѣ расходы по разъѣздамъ и квартирному довольствію всѣхъ чиновъ полиціи, причемъ населеніе освобождается также отъ содержанія десятскихъ при становыхъ квартирахъ, въ которыхъ, при существованіи въ каждой волости земскаго стражника, а въ каждомъ селеніи—сельскаго, надобности не представится. „Отнести всѣ расходы по содержанію полиціи на счетъ государства слѣдуетъ,—по мнѣнію коммиссіи,—потому, что полиція есть учрежденіе государственное, потому, что земство, принимая на себя взиманіе податей, слагаетъ съ полиціи самыя существенныя теперь ея обязанности, и, главное, потому, что вынуждено земство къ тому непреложною необходимостью возможной для него экономіи, какъ по истощенности силъ населенія, такъ и изъ стремленія передъ организаціей мѣстныхъ учрежденій не увеличивать, хотя на первое время, расходовъ населенія, такъ какъ это увеличеніе въ началѣ можетъ сильно поколебать въ народѣ ту вѣру въ эти учрежденія и симпатію къ нимъ, для которыхъ, главнымъ образомъ, уѣздная полиція и должна быть преобразована". На счетъ государственной казны относятъ содержаніе полиціи также проекты московской и вологодской коммиссій; самарская — на счетъ государственныхъ или общественныхъ суммъ. Напротивъ, симбирская высказывается за назначеніе содержанія „земскому приставу" отъ земства, равно какъ и туль-

ская, которая относитъ на общія земскія суммы расходы по содержанію волостныхъ старшинъ и правленій и сотскихъ.

Почти всѣ земскіе отзывы, въ одинъ голосъ, высказываются за сложеніе съ полиціи обязанностей по взысканію податей и предлагаютъ или образованіе для этой цѣли особыхъ сборщиковъ, опредѣляемыхъ правительствомъ (костромское губ. собр.), или передачу всего этого дѣла въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій, съ предоставленіемъ послѣднимъ и раскладки самыхъ сборовъ. По мнѣнію воронежской коммиссіи, заботу о своевременномъ поступленіи податей и сборовъ слѣдуетъ возложить на земскія учрежденія, „ибо, при существованіи общиннаго землевладѣнія и круговой поруки, едва ли возможно уничтоженіе въ сельскихъ обществахъ нынѣ существующаго порядка взысканія податей, а потому учрежденіе особыхъ правительственныхъ сборщиковъ едва ли не будетъ излишнимъ". Въ томъ же смыслѣ дѣлаютъ предложенія коммиссіи казанская, самарская, калужская, уфимская, губернскія управы и губернскія собранія владимірское и новгородское.

XIII.

Земскія учрежденія.

Измѣненія въ устройствѣ волостнаго и уѣзднаго управленія, предначертанныя земскими проектами, коренныиъ образомъ измѣняютъ роль и значеніе земскихъ учрежденій. По положенію 1 января 1864 г., эти послѣднія имѣютъ назначеніемъ завѣдываніе исключительно хозяйственными дѣлами, а земскіе проекты предоставляютъ имъ широкое вліяніе на всѣ стороны управленія, не исключая даже спеціальныхъ его отраслей (такъ, казанская коммиссія признаетъ необходимымъ „участіе земства въ регулированіи извлеченія доходовъ съ казенныхъ имуществъ, въ видахъ лучшаго соблюденія интересовъ казны и мѣстнаго населенія"). Такое измѣненіе значенія земскихъ учрежденій должно, естественно, вести за собою измѣненіе и ихъ организаціи, такъ какъ ихъ нынѣшнее устройство, по признанію земствъ, страдаетъ многими недостатками, обусловливающими, по словамъ самарской коммиссіи, „ихъ слабое, одностороннее и нерѣдко даже вредное вліяніе на

народную жизнь“. Однимъ изъ существенныхъ недостатковъ ихъ является неудовлетворительность нынѣшней системы земскаго представительства. По отзыву тульской губернской управы, „настоящія земскія собранія до такой степени малочисленны и къ участію въ нихъ изъ среды частныхъ землевладѣльцевъ допускается закономъ объ имущественномъ цензѣ, въ настоящее время чрезвычайно уменьшившемся въ средней своей величинѣ, такой незначительный процентъ, что уѣздныя земскія собранія представляются выразителями мыслей и желаній очень небольшаго меньшинства заинтересованныхъ земскимъ дѣломъ лицъ. Крестьянское сословіе держитъ себя пассивно, равнодушно и отчужденно, убѣдившись, что, по недостаточности своего представительства и отчасти по подчиненности своей непремѣнному члену, засѣдающему въ томъ же собраніи, оно вліянія на земскія дѣла добиться не можетъ. Городское сословіе относится къ земскимъ собраніямъ тоже безучастно, потому что сборы съ промысловъ и торговли не могутъ увеличиться съ увеличеніемъ земскаго бюджета, такъ что всѣмъ дѣломъ заправляетъ небольшая группа обжившихся на своихъ земскихъ мѣстахъ выборныхъ, въ числѣ которыхъ являются предсѣдатель и члены управы, 3 или 4 мировыхъ судей, непремѣнный членъ и нѣсколько ихъ сторонниковъ или сторонниковъ предсѣдателя собранія. Ревизіи суммъ и дѣйстій управъ бываютъ не только поверхностны, но часто формальны, не затрогиваютъ сути дѣла, и при этихъ ревизіяхъ являются придирки къ мелочамъ только тогда, когда другой партіи хочется захватить дѣло въ свои руки. Иниціативы или живаго интереса къ земскому дѣлу нигдѣ почти нѣтъ. Всѣ гласные стараются скорѣе разъѣхаться, потому что интереснаго ничего никому не представляется; раскладки производятся рутинно, кахъ ихъ провели въ первое земское собраніе, какъ будто жизнь можетъ остановиться въ теченіе 15 лѣтъ и какъ будто предметы обложенія могутъ не измѣняться въ своей цѣнности и доходности. Всякій свѣтъ, пролитый на эту уѣздную апатію, непріятно поражаетъ глаза, и провинціальная жизнь, всѣми силами отбиваясь отъ всего новаго, требующаго систематическаго труда и работы, стремится остаться въ прежнемъ положеніи и только при усиленномъ требованіи нововведеній насильно имъ подчиняется, не внося живыхъ струй въ общее жизненное теченіе“...

Сказанное тульской управой встрѣчаетъ подтвержденіе и въ другихъ земскихъ отзывахъ. Многіе изъ нихъ указываютъ на недостаточность представительства въ земскихъ собраніяхъ крестьянъ и на ненормальное положеніе ихъ представителей. „Всѣмъ хорошо извѣстно,—говоритъ самарская коммиссія,—что нынѣшніе гласные отъ крестьянъ вербуются, по преимуществу, изъ волостныхъ старшинъ, писарей и сельскихъ кулаковъ и потому совершенно чужды дѣйствительнымъ интересамъ крестьянскаго сословія. Въ земскихъ собраніяхъ они являются послушными орудіями мѣстной администраціи, или преслѣдуютъ свои личныя, корыстныя цѣли. Такой составъ крестьянъ гласныхъ объясняется, въ значительной степени, организаціей съѣздовъ, на которыхъ производится ихъ выборъ. Въ настоящее время избиратели отъ сельскихъ обществъ назначаются на эти съѣзды волостными сходами, которые всего менѣе могутъ служить выразителями нуждъ крестьянскаго сословія. Въ большинствѣ случаевъ они слѣпо подчиняются своему непосредственному начальству, сообразно съ желаніемъ котораго и происходитъ назначеніе выборщиковъ въ крестьянскіе избирательные съѣзды".

Съ другой стороны, и представительство другихъ сословій, вслѣдствіе высоты установленнаго ценза и несоотвѣтствія его современному положенію землевладѣнія, оказывается далеко не равномѣрнымъ. „Существующій законъ о земскихъ учрежденіяхъ,—гововоритъ предсѣдатель ярославской губернской управы А. В. Скульскій,—установивъ по имущественному цензу двоякаго рода участіе въ земскихъ выборахъ—непосредственное для крупныхъ собственниковъ и черезъ выборъ уполномоченныхъ для среднихъ собственниковъ, лишилъ вовсе участія въ земскомъ представительствѣ собственниковъ *мелкихъ*", которыхъ въ Ярославской губерніи насчитывается 5,714. „Исключеніе такой массы собственниковъ,—продолжаетъ, г. Скульскій,—не оправдывается ни теоретическими соображеніями, ни, тѣмъ менѣе, практикой земскаго дѣла. Еще можно было бы понять такое лишеніе правъ, если бы мелкая земельная собственность могла быть освобождена отъ земскаго обложенія, какъ это допускается нѣкоторыми городскими думами богатыхъ городовъ по отношенію малоцѣнныхъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, но такой льготы отъ обложенія мелкой земельной собственности „земское положеніе" не только не даетъ,

но и не допускаетъ“ [1]). Далѣе, какъ указываетъ самарская коммиссія, представительство по категоріямъ не согласовано съ размѣромъ земскаго налога, платимаго каждымъ разрядомъ собственниковъ, почему „въ настоящее время нерѣдко встрѣчается весьма недостаточное представительство со стороны категорій, несущихъ на себѣ наибольшую тяжесть земскаго налога, а такъ какъ отъ размѣра представительства зависитъ и степень вліянія того или другаго класса плательщиковъ въ земскихъ учрежденіяхъ, то прямымъ послѣдствіемъ недостаточнаго представительства нерѣдко является пренебреженіе интересами класса, несущаго на себѣ наибольшую тяжесть земскаго налога“. Притомъ, установленныя въ 1864 году основанія исчисленія ценза по размѣру владѣнія, не будучи согласованы съ размѣрами обложенія, ведутъ къ неравномѣрности. Новгородская губернская управа указываетъ, что съ введеніемъ земскихъ учрежденій, „повсюду земельныя угодія были раздѣлены на разряды, по каждому разряду земель была опредѣлена доходность и согласно этого опредѣленія было сдѣлано земское обложеніе. При этомъ за количествомъ земли осталась только относительная степень въ опредѣленіи участія въ хозяйственныхъ интересахъ, а преобладающее значеніе заняло качество земли“. Для примѣра управа указываетъ, что въ Новгородскомъ уѣздѣ на десятину 1-го разряда приходится уплачивать земскихъ повинностей свыше 22 коп., а на десятину 3-го разряда—невступно 4 коп. Если принять въ соображеніе, что „чѣмъ землевладѣніе крупнѣе, тѣмъ процентъ эксплоатируемыхъ угодій меньше, въ сравненіи съ общимъ количествомъ земли, находящимся во владѣніи одного лица, и, на оборотъ,—количество обрабатываемыхъ земель при мелкомъ и, въ особенности, общинномъ владѣніи больше относительно всего количества земель, въ сравненіи съ любымъ частнымъ крупнымъ хозяйствомъ“, то окажется, что нынѣшняя избирательная система еще болѣе усиливаетъ представительство крупнаго землевладѣнія, въ ущербъ среднему и мелкому. „Насколько велика неуравнительность представительства по размѣру владѣнія, видно изъ того, что „есть лица,

[1]) Докладъ ярославскому губернск. земск. собр. о реформѣ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. *Вѣстникъ Ярославскаго Земства*, №№ 107—108, отд. III, стр. 93.

которыя обладаютъ количествомъ десятинъ земли, дающимъ цензовыя права, исключительно низшаго разряда, тогда какъ сосѣдъ его лишенъ этого права, не смотря на то, что платитъ повинностей гораздо болѣе, только потому, что у него не достаетъ нѣсколькихъ десятинъ земли. Приводимый разсчетъ по Кириловскому уѣзду наглядно покажетъ всю несправедливость этого факта. Землевладѣлецъ 475 дес. низшаго разряда, при 10% обложенія, уплатитъ земскаго сбора 1 р. 42½ к.; съ другаго лица, имѣющаго 425 дес., въ томъ числѣ 200 дес. высшаго разряда и 225 дес. низшаго, сойдетъ повинностей 24 руб. 67 коп., а послѣднее лицо можетъ участвовать только на мелкопомѣстномъ съѣздѣ" [1]).

Указывая на эти недостатки современнаго земскаго устройства, земскіе проекты предлагаютъ и средства для ихъ устраненія. Прежде всего мы встрѣчаемъ указаніе на необходимость увеличенія состава земскихъ собраній, въ тѣхъ видахъ, чтобы,—какъ говоритъ коммиссія тульскаго губернскаго собранія,—„каждая мѣстность уѣзда могла имѣть своего представителя, и чтобъ при полномъ сборѣ гласные составили собраніе, достаточно многочисленное для обезпеченія правильности выбора должностныхъ лицъ", составляющаго „главную и наиболѣе существенную обязанность уѣздныхъ собраній, добросовѣстнымъ исполненіемъ которой они могутъ наилучшимъ образомъ обезпечить мѣстному населенію правильное веденіе всѣхъ его дѣлъ". По словамъ г. Скульскаго, „малочисленность состава нѣкоторыхъ уѣздныхъ земскихъ собраній очень затрудняетъ весь ходъ земскаго дѣла. Въ такихъ собраніяхъ, за отдѣленіемъ тѣхъ гласныхъ, которые уже занимаютъ извѣстныя должности въ уѣздѣ, совмѣстныя съ званіемъ гласнаго, бываетъ весьма затруднительно организовать земскій исполнительный органъ—управу". Для опредѣленія числа гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ тульская коммиссія принимаетъ за основаніе количество земли въ уѣздахъ и цѣнность городскихъ имуществъ [2]). Въ отношеніи избирательной системы высказываются два противопо-

---

1) Соображенія новгородской губ. земск. упр. по ходатайству кириловскаго у. з. собр. „Сборникъ постановленій земскихъ собр. Новгородской губ. за 1881 г.".

2) Число гласныхъ, проектируемое коммиссіей, колеблется, по уѣздамъ, между 62 и 138. Общее число гласныхъ по губерніи опредѣляется въ 1,027, противъ нынѣшняго (416) болѣе на 611.

ложные взгляда: одинъ—въ пользу представительства территоріальныхъ округовъ, другой—въ пользу сохраненія существующаго представительства по группамъ владѣнія. Перваго держится новгородское губернское собраніе, по мнѣнію котораго уѣздъ долженъ быть раздѣленъ" на мѣстности, сообразно особенностямъ и удобствамъ территоріальнымъ, экономическимъ и т. под. общественнымъ интересамъ. Такое дѣленіе, какъ и всякое измѣненіе его впослѣдствіи, должно быть утверждено въ законодательномъ порядкѣ. Сходъ или собраніе для выбора представителей мѣстности или гласныхъ въ уѣздное земское собраніе должно, поэтому, состоять изъ представителей каждой общины, изъ владѣльцевъ личной поземельной собственности и изъ всѣхъ лицъ, платящихъ въ доходъ земства опредѣленный налогъ". Предложеніе управы о сохраненіи представительства по группамъ отъ разныхъ видовъ землевладѣнія собраніе отвергло, „находя, что подобное представительство вовсе не требуется для такихъ общественныхъ учрежденій, задачею которыхъ служатъ не узкіе интересы той или другой общественной группы, а интересы, общіе всему населенію мѣстности". Этотъ же взглядъ раздѣляетъ псковское губернское собраніе; оно признаетъ нужнымъ, „въ видахъ установленія болѣе правильнаго всесословнаго представительства въ уѣздномъ земствѣ, раздѣлить уѣздъ на потребное количество территоріальныхъ избирательныхъ участковъ и устранить въ избирательномъ участкѣ различіе избирателей по сословіямъ и количеству землевладѣнія", но, желая, чтобы „организація земскаго представительства установила правильное соотношеніе имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ и не повлекла за собою устраненія массою интеллигентнаго элемента населенія", собраніе принимаетъ „основаніемъ для участія въ избирательномъ съѣздѣ участка для уѣздныхъ избирателей цензъ недвижимаго имущества, одинаковый какъ для общиннаго, такъ и для частнаго землевладѣнія, причемъ количество цензовыхъ единицъ, какъ для общинъ, такъ и для частныхъ лицъ, опредѣляетъ количество голосовъ, принадлежащихъ общинѣ или лицу на томъ избирательномъ съѣздѣ; образованіе лица должно послужить основаніемъ къ уменьшенію обязательнаго имущественнаго ценза избирателя, отнюдь не устраняя сего послѣдняго вовсе".

За территоріальные выборы высказывается и владимірское гу-

бернское собраніе, но съ дополненіемъ ихъ особымъ представительствомъ интересовъ, по группамъ владѣнія. Оно проектируетъ „установленное число уѣздныхъ гласныхъ распредѣлить между слѣдующими группами, по количеству платимаго ими налога, въ средней сложности за трехлѣтіе, предшествующее выборамъ: а) личныхъ владѣльцевъ земель и усадебъ въ уѣздѣ; б) общинныхъ владѣльцевъ земель и усадебъ въ уѣздѣ; в) городскихъ землевладѣльцевъ и домовладѣльцевъ, отдѣльно по каждому городу, если въ уѣздѣ не одинъ городъ; г) владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и другихъ заведеній обрабатывающей промышленности; д) лицъ торговаго званія, платящихъ налогъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ. Каждый избирательный съѣздъ избираетъ гласныхъ только изъ среды себя. Къ этимъ гласнымъ прибавить такое же число гласныхъ отъ городовъ и волостей уѣзда, чтобы каждая мѣстность уѣзда имѣла въ уѣздномъ земскомъ собраніи своего представителя, съ распредѣленіемъ ихъ между городами и волостями на томъ же основаніи". Тотъ же принципъ примѣняется и къ составу губернскаго собранія: „установленное число губернскихъ гласныхъ распредѣлить между уѣздами по количеству платимаго каждымъ уѣздомъ губернскаго земскаго сбора. Къ нимъ прибавить такое же число гласныхъ, избираемыхъ на губернскихъ съѣздахъ уѣздныхъ гласныхъ каждой изъ упомянутыхъ группъ, съ распредѣленіемъ общаго числа этихъ гласныхъ по количеству платимаго каждою группою всѣхъ уѣздовъ губернскаго земскаго сбора". Соединеніе выборовъ по мѣстностямъ съ выборами по группамъ признаетъ целесообразнымъ и новгородская губернская управа, мнѣніе которой, однако, собраніемъ не принято. „Право на участіе въ избраніи гласныхъ, — говоритъ она, — должно быть основано не на количествѣ владѣемой земли, а на размѣрѣ платимыхъ налоговъ. Право избранія гласныхъ принадлежитъ всѣмъ жителямъ данной мѣстности, достигшимъ опредѣленнаго возраста и платящимъ опредѣленный налогъ, въ возможно меньшемъ размѣрѣ. Самымъ существеннымъ условіемъ правильной организаціи общественныхъ собраній представляется равномѣрное представительство всѣхъ интересовъ. Мы думаемъ, что невозможно игнорировать существованіе различныхъ группъ съ такими различными интересами, какъ владѣніе личное и общинное, а потому признаемъ наиболѣе цѣлесообразнымъ одно-

временную комбинацію системы выбора по мѣстностямъ и по группамъ различныхъ хозяйственныхъ интересовъ земства. Такимъ образомъ, общины и личные замлевладѣльцы составляютъ отдѣльные избирательные съѣзды. Количество представителей отъ тѣхъ и другихъ опредѣляется количествомъ платимыхъ налоговъ, такъ какъ именно уплата налоговъ даетъ право на участіе въ выборахъ, и размѣръ этихъ налоговъ, уплачиваемыхъ той или другой группой, выражаетъ размѣръ интересовъ, представляемыхъ ею".

Особые выборы по группамъ сохраняетъ и казанская коммиссія, пріурочивая ихъ къ волости. „Избирательные съѣзды для выбора гласныхъ въ уѣздное земское собраніе происходятъ при волостной управѣ. Число гласныхъ уѣзднаго собранія увеличивается вдвое. Уѣздное земское собраніе опредѣляетъ, сколько каждая волость должна избрать гласныхъ: а) отъ крупныхъ землевладѣльцевъ; б) отъ мелкихъ землевладѣльцевъ и прочихъ лицъ, платящихъ въ волости налогъ, и в) отъ сельскихъ обществъ".

Относительно представительства крестьянъ высказывается желаніе, чтобъ число гласныхъ отъ сельскихъ обществъ было увеличено и сравнено съ числомъ представителей личнаго землевладѣнія (коммиссіи симбирская и воронежская) и чтобы, притомъ, за гласными отъ крестьянъ была обезпечена возможность являться дѣйствительными представителями крестьянскихъ интересовъ. Для этого предлагается: 1) выборы производить не на избирательныхъ съѣздахъ, какъ теперь, а на волостныхъ сходахъ (коммиссіи воронежская и тульская); 2) при сохраненіи избирательныхъ съѣздовъ, предоставить имъ выбирать гласныхъ исключительно изъ крестьянъ-общинниковъ, имѣющихъ землю въ предѣлахъ района, для котораго организованъ съѣздъ (калужская коммиссія; за избраніе каждымъ избирательнымъ съѣздомъ гласныхъ только изъ своей среды высказываются владимірское губ. собраніе и тульская коммиссія); 3) предоставить назначеніе выборщиковъ на избирательные съѣзды не волостнымъ сходамъ, а сельскимъ, „которые сохранили еще въ достаточной степени свою самостоятельность въ экономической сферѣ крестьянской жизни и потому болѣе способны проникнуться общественными цѣлями, чѣмъ нынѣшній волостной сходъ" (самарская коммиссія); наконецъ, 4) предлагается лишить права на избраніе въ гласные должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленій — волостныхъ

старшинъ, сельскихъ старостъ, сборщиковъ податей и волостныхъ писарей (коммиссіи калужская и воронежская). Установленіе такого правила, по мнѣнію калужской коммиссіи, „желательно въ виду того, что при настоящей организаціи крестьянскаго самоуправленія должностныя лица управленія этого, состоя въ зависимости отъ полиціи и членовъ крестьянскихъ учрежденій, не пользуются должной самостоятельностью. При передачѣ же крестьянскаго управленія въ вѣдѣніе земства, сельскія и волостныя должностныя лица, будучи гласными, явятся контролирующими управу, т.-е. свое ближайшее начальство, что можетъ повести за собою взаимное между управою и такими гласными снисхожденіе, крайне вредное какъ для крестьянскаго управленія, такъ и для земства". Но противъ этой мѣры высказывается самарская коммиссія, признавая, что лишеніе старшинъ и писарей права быть гласными „существеннаго улучшенія въ составѣ послѣднихъ не произведетъ, такъ какъ мѣсто ихъ заступятъ исключительно деревенскіе кулаки—элементъ не менѣе вредный. Вообще же говоря, если, при настоящей организаціи крестьянскихъ учрежденій, т.-е. при тѣсномъ подчиненіи должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія полиціи и другимъ административнымъ органамъ, участіе въ земскихъ собраніяхъ старшинъ и писарей отражается невыгоднымъ образомъ на самостоятельности этихъ собраній, то, при организаціи правильнаго крестьянскаго управленія, участіе въ земскомъ представительствѣ крестьянскихъ выборныхъ должностныхъ лицъ вполнѣ цѣлесообразно. У такихъ лицъ, въ силу ихъ общественнаго положенія, всегда будетъ и сравнительно большій кругозоръ для опредѣленія и оцѣнки общественныхъ нуждъ, и большій досугъ для служенія земскому дѣлу". Предсѣдатель ярославской управы А. В. Скульскій идетъ въ этомъ направленіи еще далѣе, предлагая, въ извѣстныхъ случаяхъ, предоставить волостнымъ старшинамъ званіе гласныхъ безъ выбора. „Общее количество гласныхъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ,— говоритъ онъ,—должно быть соразмѣрно съ числомъ волостей. Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ волостей больше, нежели гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, число гласныхъ этой категоріи увеличивается такъ, чтобы каждая волость посылала своего гласнаго въ земское собраніе. Этотъ гласный есть волостной старшина. Такимъ образомъ, въ особыхъ избирательныхъ съѣздахъ отъ сельскихъ

обществъ, дѣятельность которыхъ возбуждала наиболѣе опасеній, уже не будетъ предстоять надобности. Въ тѣхъ немногихъ уѣздахъ, гдѣ волостей менѣе, чѣмъ гласныхъ отъ крестьянъ, число добавочныхъ гласныхъ, подлежащихъ выбору отъ каждой волости, распредѣляется между волостями уѣзднымъ земскимъ собраніемъ по числу населенія или землевладѣнія, и выборъ ихъ производится волостными сходами". При этомъ, по мнѣнію самарской коммиссіи, выдѣленію въ самостоятельную группу избирателей подлежатъ лишь представители общиннаго землевладѣнія, представители же участковаго или подворнаго владѣнія, „въ своемъ отношеніи къ землѣ ничѣмъ не отличаясь отъ обыкновенныхъ частныхъ владѣльцевъ, не должны имѣть отдѣльнаго представительства".

Въ отношеніи представительства личныхъ собственниковъ встрѣчается много указаній на необходимость пониженія имущественнаго ценза. По словамъ самарской коммиссіи, нынѣ установленный цензъ, дающій непосредственное избирательное право, представляется слишкомъ высокимъ, „что по Самарской губерніи и выражается нагляднымъ фактомъ весьма частой явки на избирательные съѣзды избирателей въ числѣ, меньшемъ противъ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію. Цензъ этотъ, безъ всякой опасности для крупнаго и средняго землевладѣнія, могъ бы быть пониженъ на $1/3$ и даже на $1/2$ противъ настоящей его нормы". Орловская коммиссія предлагаетъ пониженіе ценза для черноземной полосы Орловской губ. до 100 дес., для средней—до 150, а для лѣсныхъ уѣздовъ сохраняетъ нынѣшній размѣръ. По проекту воронежской коммиссіи, право на непосредственное участіе въ избирательныхъ съѣздахъ частныхъ землевладѣльцевъ даетъ недвижимое имущество, оцѣненное въ 3,000 р. для платежа мѣстныхъ земскихъ сборовъ (земли оцѣниваются по разцѣнкѣ, установленной губернскимъ земскимъ собраніемъ для раскладки государственнаго поземельнаго налога), причемъ на обязанность уѣздныхъ земскихъ управъ возлагается дознаніе о томъ, не принадлежитъ ли земля къ числу тѣхъ неудобныхъ земель (сыпучій песокъ), которыя не представляютъ цѣнности и потому не могутъ быть облагаемы сборами. Тульская коммиссія, тоже высказываясь за пониженіе ценза на половину, предлагаетъ раздѣленіе землевладѣльцевъ на двѣ группы—крупныхъ и мелкихъ, съ предостав-

леніемъ каждой избирать столько гласныхъ, сколько заключается коллективныхъ цензовъ (въ 2,750 дес.) въ общемъ по уѣзду количествѣ земель соотвѣтствующаго землевладѣнія. Этой нормой опредѣляется и число гласныхъ отъ крестьянъ и землевладѣльцевъ [1]).

По свѣдѣніямъ, сообщаемымъ коммиссіей, личная поземельная собственность въ Тульской губ. распредѣляется такъ:

до 10 дес.	владѣльцевъ..	4,679	земли	17,998 дес.
отъ 10 до 100 дес.	„ ..	2,859	„	103,479 „
свыше 100 „	„ ..	2,306	„	1,080,070 „

„Еслибы въ каждомъ уѣздѣ,—говоритъ коммиссія,—предоставить выборъ гласныхъ всѣмъ землевладѣльцамъ на одномъ общемъ съѣздѣ, то землевладѣльцы 1-го разряда получили бы слишкомъ большой перевѣсъ голосовъ надъ землевладѣльцами 2-го и 3-го разрядовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, не представляется возможности составить изъ нихъ отдѣльнаго избирательнаго съѣзда, такъ какъ ни въ одномъ уѣздѣ общее количество состоящей въ ихъ владѣніи земли не достигаетъ 2,750 дес., къ тому же, изъ 4,679 владѣльцевъ этого разряда 3,810 состоятъ членами сельскихъ обществъ и, слѣдовательно, имѣютъ свое сословное представительство". Поэтому коммиссія полагаетъ „не распространять на поземельныхъ собственниковъ менѣе 10 дес. выборныхъ правъ, которыхъ они не имѣютъ по положенію о земск. учр." Для участія владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и промышленныхъ заведеній въ избирательномъ собраніи крупнаго землевладѣнія полагается цензъ въ 10,000 руб.

За уничтоженіе цензовыхъ нормъ высказывается въ своемъ докладѣ А. В. Скульскій: «включеніе въ число земскихъ избирателей всѣхъ лицъ, владѣющихъ какою-либо недвижимою собствен-

---

1) По проеку коммиссіи, гласные, по губерніи, распредѣляются такимъ образомъ:

Отъ крупныхъ землевладѣльцевъ	392
„ мелкихъ „	46
„ крестьянъ	495
„ городовъ	59
„ духовенства	35
	1,027

ностью, безъ ограниченія ея размѣра,—говоритъ онъ,—должно быть поставлено одною изъ первыхъ мѣръ въ земской реформѣ, если только ей суждено осуществиться".

На ряду съ пониженіемъ имущественнаго ценза проектируется и пониженіе возраста, требуемаго для участія въ земскихъ выборахъ, до 21 года. „Это измѣненіе, по словамъ калужской коммиссіи, предполагается въ видахъ расширенія числа лицъ, изъ которыхъ избираются гласные. Лица 21 года почитаются полноправными, а потому и нѣтъ основанія лишать ихъ права баллотироваться въ гласные". По мнѣнію г. Скульскаго, законъ, не допускающій въ земское собраніе лицъ моложе 25 лѣтъ, „отнимаетъ у земства всѣ молодыя силы, для которыхъ земская дѣятельность могла бы быть лучшей практической школой, и которыя внесли бы въ земскую дѣятельность ту энергію, какой часто недостаетъ настоящимъ земцамъ".

Два проекта затрогиваютъ вопросъ о представительствѣ мѣстнаго духовенства и разрѣшаютъ его въ противуположномъ смыслѣ. Самарская коммиссія „не видитъ основанія къ сохраненію привилегированнаго представительства церковныхъ земель, изъятыхъ отъ земскаго налога"; наоборотъ, тульская находитъ, что „сельскому духовенству должно предоставить самому выбирать гласныхъ изъ своей среды, по одному отъ благочинническаго округа", въ томъ соображеніи, что „по положенію о земскихъ учр. духовенство имѣетъ, хотя весьма мало обезпеченное, право на представительство въ земскомъ собраніи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не представляется возможности пріурочить его, для выбора гласныхъ, ни къ собранію землевладѣльцевъ, ни къ волостнымъ сходамъ". Впрочемъ, и самарская коммиссія, лишая духовенство активнаго избирательнаго права, сохраняетъ за нимъ право пассивное: „для крестьянскихъ съѣздовъ,—говоритъ она,—можетъ быть оставлено право выбора въ гласные и приходскихъ священниковъ".

Что касается пассивнаго избирательнаго права, то нѣкоторые проекты высказываются въ смыслѣ его расширенія. „Въ отношеніи условій, дающихъ право быть избраннымъ въ гласные, самарская коммиссія находитъ нынѣшній порядокъ слишкомъ стѣснительнымъ, такъ какъ онъ ограничиваетъ право выбора лишь кругомъ, и то не полнымъ, непосредственныхъ избирателей; коммиссія

полагаетъ, что составъ земскихъ собраній выигралъ бы въ качественномъ отношеніи при распространеніи права избираемости въ гласные на всѣхъ плательщиковъ земскаго налога, въ предѣлахъ каждой категоріи". Новгородская губернская управа, въ соображеніяхъ по ходатайству кириловскаго уѣзднаго земскаго собранія, высказывается за еще болѣе широкое распространеніе пассивнаго избирательнаго права. „Хотя у насъ въ уѣздахъ и не развита общественная жизнь,—говоритъ она,—а потому провинція и не можетъ имѣть особаго привлеченія для лицъ, получившихъ среднее и высшее образованіе, но все же болѣе или менѣе развитыя лица живутъ въ уѣздѣ и помимо частныхъ землевладѣльцевъ; служащіе въ земствѣ доктора, ветеринары, сельскіе учителя, состоящіе на службѣ министерства народнаго просвѣщенія педагоги, занимающія частныя мѣста лица, получившія спеціальное и техническое образованіе, могли бы войти съ большою пользою въ земское собраніе, и знаніе ихъ много можетъ способствовать къ поднятію благосостоянія края. Ежели правительство не обусловливаетъ цензомъ опредѣленіе лицъ на коронную службу и при назначеніи на должность губернаторовъ, предсѣдателей казенныхъ палатъ, окружныхъ судовъ и проч., когда чрезъ руки этихъ лицъ проходятъ ежегодно огромныя суммы, руководствуется только полученнымъ образованіемъ и опытомъ пройденной служебной карьеры на должности, менѣе важной и отвѣтственной, то нѣтъ никакого, по мнѣнію управы, основанія запрещать съѣзду землевладѣльцевъ выбирать изъ жителей уѣзда лицъ, пріобрѣтшихъ довѣріе и уваженіе своихъ согражданъ, въ гласные, въ рукахъ которыхъ нѣтъ никакой исполнительной власти. Въ обоихъ случаяхъ главнымъ мотивомъ, и для опредѣленія на службу, и для выбора въ гласные, служитъ довѣріе и уваженіе къ личности; ежели съѣздъ землевладѣльцевъ почтитъ выборомъ лицо, не участвующее въ съѣздѣ, избраніемъ, то къ этому явленію, кажется, можно отнестись съ такимъ же, по меньшей мѣрѣ, довѣріемъ, какъ и къ единоличному выбору начальства".

Проектируемое переустройство избирательной системы стремится, главнымъ образомъ, къ установленію и упроченію связи между мѣстнымъ обществомъ и его представителями. Для достиженія этой же цѣли предполагается, какъ мы видѣли выше, образованіе особыхъ участковыхъ совѣщательныхъ собраній для вы-

ясненія мѣстныхъ нуждъ (проектъ псковскаго земства); для этой же цѣли проектируется и расширеніе правъ избирательныхъ собраній. Нынѣ дѣйствующее законодательство, какъ извѣстно, ограничиваетъ кругъ дѣятельности избирательныхъ съѣздовъ выборомъ гласныхъ, запрещая имъ „входить въ разсужденія и дѣлать какія-либо постановленія или распоряженія, не относящіяся до производства выборовъ", а также давать какія-либо инструкціи избраннымъ гласнымъ. Отмѣну этого ограниченія признаетъ необходимымъ владимірское губернское собраніе: „избирательнымъ съѣздамъ, по его мнѣнію, должно быть предоставлено право обсуждать свои нужды, давать избраннымъ гласнымъ инструкціи и подавать въ уѣздное собраніе свои заявленія". Этотъ взглядъ раздѣляетъ и новгородская губернская управа. „Право давать инструкціи,—говоритъ она,—для интересовъ земства и для самихъ гласныхъ полезно и необходимо. Ежели бы это право было установлено съ самаго начала, то правительству, высказавшему убѣжденіе, что земскимъ учрежденіямъ должна быть предоставлена дѣйствительная самостоятельная власть, и что доколѣ дѣйствія земства касаются только земскаго интереса, нѣтъ надобности въ правительственномъ вмѣшательствѣ и вліяніи власти на ходъ дѣла,—не было бы нужды издавать правила о принятіи, именемъ земства, обязательствъ о гарантіи опредѣленнаго дохода съ желѣзныхъ дорогъ, потому что подобнаго вопроса, смѣло можно сказать, не могло бы возникнуть въ земскомъ собраніи; ходатайства, съ которыми земство обращается къ правительству, не могли бы проходить, ни чѣмъ не мотивированныя, большинствомъ иногда одного голоса; разныя частныя благотворительныя общества, возникшія внѣ среды земства, не обращались бы чрезъ лицъ администраціи съ просьбою о пожертвованіяхъ изъ капиталовъ земства и тѣмъ не отрывали бы собраніе отъ обсужденія прямыхъ земскихъ дѣлъ и интересовъ. Правительство не было бы вынуждено вторично разъяснять, при какихъ условіяхъ земскія собранія могутъ назначать изъ своихъ капиталовъ пособія жителямъ другихъ губерній по случаю неурожая хлѣбовъ или увеличенія средствъ общества „Краснаго Креста". Само собою разумѣется,—заключаетъ управа, что инструкціи избирателей гласнымъ не должны выходить изъ предѣловъ компетенціи земства, заключать ничего противнаго общимъ государственнымъ законамъ, а могутъ

разъяснять только направленіе, котораго, по желанію избирателей, должны держаться гласные при разсмотрѣніи дѣлъ мѣстнаго хозяйственнаго управленія" [1]).

Въ видахъ обезпеченія большей самостоятельности земскихъ собраній, нѣкоторые отзывы высказываются въ пользу предоставленія имъ права избирать своихъ предсѣдателей. По проекту калужской коммиссіи, уѣздныя земскія собранія открываются и закрываются уѣзднымъ предводителемъ дворянства, засѣданія же каждой сессіи ихъ происходятъ подъ предсѣдательствомъ лица, для того изъ среды собранія имъ же избраннаго, причемъ предсѣдатель этотъ пользуется правами, для него положеніемъ о земск. учр. установленными, и несетъ за дѣйствія свои отвѣтственность, тѣмъ же положеніемъ опредѣленную. Такой порядокъ, по мнѣнію коммиссіи, „является желательнымъ въ огражденіе порядка занятій собранія и самостоятельности, въ виду того, что уѣздный предводитель дворянства, какъ представитель одного только сословія, можетъ быть лицомъ, не сочувствующимъ дѣятельности земства или дѣятельностью этой не заинтересованнымъ". Предсѣдательство предводителя дворянства и самарская коммиссія признаетъ „существеннымъ неудобствомъ для хода занятій въ земскихъ собраніяхъ", но, высказываясь, подобно калужской, за выборъ предсѣдателей самими собраніями, она предлагаетъ избавить предсѣдателей отъ отвѣтственности за незаконныя постановленія собраній, съ перенесеніемъ таковой на всѣхъ лицъ, принимавшихъ въ нихъ участіе. За выборныхъ предсѣдателей собраній высказываются также владимірское губернское собраніе и коммиссія казанскаго губернскаго собранія. Г. Скульскій предлагаетъ утвержденіе избраннаго собраніемъ предсѣдателя министромъ внутреннихъ дѣлъ „на весь срокъ его полномочій" (трехлѣтній?).

Съ измѣненіемъ роли и организаціи земскихъ учрежденій, должна, само собою разумѣется, измѣниться и организація земскаго исполнительнаго органа—управы. На нѣкоторыя изъ проектируемыхъ измѣненій мы уже имѣли случай указывать. Мы познакомили читателей съ проектами воронежскимъ, тульскимъ, тамбовскимъ и псковскимъ, по которымъ управа составляется изъ членовъ, завѣдывающихъ участками [2]), и съ симбирскимъ и костром-

[1]) Соображенія по ходатайству кирилловскаго у. з. собр.

[2]) См. выше, стр. 131.

скимъ, которыми земская управа упраздняется совершенно, съ передачею ея дѣлъ органу, завѣдывающему всѣмъ управленіемъ уѣзда. Намъ остается остановиться на тѣхъ проектахъ, которые сохраняютъ за уѣздной управой ея нынѣшнее значеніе, а также на условіяхъ земской службы.

Самарская коммиссія признаетъ настоящую организацію исполнительныхъ органовъ земства крайне неудовлетворительной. По ея мнѣнію, „коллегіальный составъ земскихъ управъ дѣлаетъ личную отвѣтственность отдѣльныхъ членовъ почти фиктивной и, при разногласіи членовъ управы между собою, самое выполненіе постановленій земства крайне затруднительнымъ. Въ то же время, обширныя пространства, занимаемыя нашими уѣздами, дѣлаютъ неудобной централизацію исполнительнаго земскаго органа въ уѣздномъ городѣ. Въ виду этого коммиссія полагала бы, для болѣе успѣшнаго выполненія постановленій земскаго собранія, уѣздъ раздѣлить на нѣсколько округовъ, изъ которыхъ каждый поручить отдѣльному, самостоятельному члену управы, возложивъ на него завѣдываніе, въ предѣлахъ округа, всѣми предметами земскаго хозяйства. Въ уѣздномъ городѣ должно оставаться лишь мѣстопребываніе предсѣдателя управы, на обязанности котораго останется сношеніе по дѣламъ уѣзднаго земства со всѣми другими земскими и правительственными учрежденіями и, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, личное участіе въ таковыхъ; веденіе общаго счета прихода и расхода земскихъ сборовъ и капиталовъ по уѣзду; общій сводъ отчетности окружныхъ членовъ по выполненію земскихъ смѣтъ и предсѣдательствованіе въ ежемѣсячныхъ съѣздахъ окружныхъ членовъ управы для разрѣшенія дѣлъ, требующихъ коллегіальнаго обсужденія. Предметы, обязательно подлежащіе такому обсужденію, должны опредѣляться земскимъ собраніемъ“. По существу, изложенный проектъ совершенно тождественъ съ проектами воронежскимъ, тульскимъ и псковскимъ, отличаясь отъ нихъ лишь въ отношеніи предметовъ вѣдомства и предѣловъ власти управы.

По нынѣ дѣйствующему законодательству, предсѣдатели и члены земскихъ управъ могутъ быть избираемы исключительно изъ числа гласныхъ, что, по свидѣтельству самарской коммиссіи, „влечетъ за собою часто большія затрудненія въ пріисканіи лицъ“. Поэтому многіе проекты высказываются въ пользу расширенія

круга избираемыхъ на земскія должности лицъ. Такъ, вологодская коммиссія, съ которой согласилось и собраніе, предлагаетъ ходатайствовать „о распространеніи права избранія въ предсѣдатели и члены управъ на всѣхъ лицъ, имѣющихъ право быть гласными"; по мнѣнію самарской, „выборъ лицъ на земскія должности не долженъ подлежать никакому ограниченію, кромѣ условія гражданской правоспособности"; по проекту тульской коммиссіи, „въ должности члена и предсѣдателя уѣздной управы могутъ быть избираемы всѣ лица, владѣющія въ уѣздѣ землею не менѣе 10 дес., а равно ихъ сыновья, достигшіе совершеннолѣтія". Напротивъ, калужская и воронежская коммиссіи высказываются за избраніе предсѣдателей и членовъ управъ (послѣдняя—только „хозяйственныхъ") непремѣнно изъ числа гласныхъ, обусловливая, притомъ, избраніе, какъ и тульская коммиссія, образовательнымъ цензомъ—не ниже курса среднихъ учебныхъ заведеній, или предварительной службой въ правительственныхъ (по проекту тульской коммиссіи) и въ общественныхъ учрежденіяхъ. Избраніе лицъ, не удовлетворяющихъ требованіямъ имущественнаго ценза, допускается подъ условіемъ недостатка лицъ, имъ удовлетворяющихъ, и опредѣленнаго числа избирательныхъ голосовъ (тульская коммиссія такихъ лицъ совсѣмъ не допускаетъ).

По вопросу объ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ въ нѣкоторыхъ проектахъ также встрѣчаются указанія. По мнѣнію самарской коммиссіи, „за собраніемъ, кромѣ выбора должностныхъ лицъ, должно быть признано и право ихъ удаленія, по неспособности или злоупотребленіямъ по дѣламъ службы. Судебной отвѣтственности земскія должностныя лица должны подвергаться не иначе, какъ по опредѣленію общихъ судебныхъ мѣстъ, отъ которыхъ должно зависѣть и преданіе ихъ суду по жалобамъ собранія или частныхъ лицъ, а также по требованію правительства. Принципъ же административнаго преданія суду долженъ быть совершенно оставленъ, какъ ведущій на практикѣ къ полной безнаказанности злоупотребленій по службѣ и къ лишенію частныхъ лицъ возможности возстановлять ихъ нарушаемыя права путемъ свободнаго преслѣдованія должностныхъ лицъ, виновныхъ въ таковыхъ нарушеніяхъ". Такой же взглядъ высказываетъ и уфимская коммиссія, мнѣніе которой мы привели выше.

Калужская коммиссія сохраняетъ нынѣшній порядокъ привле-

ченія служащихъ къ отвѣтственности, а воронежская проектируетъ довольно сложную процедуру. По ея проекту, непосредственный надзоръ за дѣйствіями председателя и участковыхъ членовъ управы возлагается на самую управу, которая возбуждаетъ чрезъ земское собраніе преслѣдованія какъ дисциплинарныя, такъ и уголовныя. Возбужденіе дѣлъ о преступленіяхъ и проступкахъ по должности предоставляется губернатору, который предлагаетъ разсмотрѣніе инкриминируемыхъ дѣйствій уѣздному собранію. Постановленіе послѣдняго, по произведеніи губернскою управою дознанія и отобраніи объясненій обвиняемаго, вносится въ „особое губернское присутствіе по надзору за земско-административнымъ управленіемъ въ губерніи“, гдѣ дѣлу и дается надлежащее направленіе—прекращеніемъ или передачей судебной власти. Постановленіе присутствія, во всякомъ случаѣ, вносится въ губернское собраніе, которое, въ случаѣ несогласія съ нимъ, обжалуетъ его сенату. То же право принадлежитъ и губернатору, при несогласіи съ его мнѣніемъ большинства присутствія. Тульская губернская управа, въ своемъ докладѣ, признаетъ, подобно самарской коммиссіи, за земскимъ собраніемъ право удалять выборныхъ должностныхъ лицъ, предоставляя ему, въ то же время, разсматривать жалобы на всѣхъ служащихъ. „Земскимъ собраніямъ предоставляется право постановлять свои заключенія по жалобѣ каждаго лица, принесшаго въ оное жалобу на неправильныя по должности дѣйствія всякаго служащаго. Дознанія по такого рода жалобамъ производятся управами и повѣряются коммиссіями, выбираемыми особенно для того собраніями. Докладъ коммиссіи или управы обсуждается и по немъ постановляется рѣшеніе, имѣющее окончательную силу, если лицо, на которое подана жалоба или заявленіе, служитъ по выборамъ отъ земства и не изъявитъ желанія протестовать въ губернское собраніе, рѣшеніе котораго считается окончательнымъ для лицъ, земствомъ выбираемыхъ. Мотивированное рѣшеніе собранія можетъ только имѣть послѣдствіемъ назначеніе новыхъ выборовъ на должность, занимаемую лицомъ, дѣйствія котораго обсуждались. Если же обсужденію подлежитъ дѣйствіе лица, состоящаго на государственной службѣ, то заключеніе собранія должно быть препровождено на усмотрѣніе его непосредственнаго начальства. Каждый гласный имѣетъ право дѣлать запросы обо всѣхъ дѣйствіяхъ всякаго рода должностныхъ лицъ“.

Вопросъ о надзорѣ правительства за дѣятельностью земскихъ учрежденій тоже затрогивается земскими отзывами. Не посягая на права, предоставленныя губернатору положеніемъ о земск. учреж., они выражаютъ желаніе, чтобы право протеста и пріостановки постановленій было поставлено въ границы, точно опредѣленныя закономъ. „Для правильности постановки дѣла,—говоритъ московская коммиссія,—необходимо было бы, чтобы статья положенія, гласящая, что земскія учрежденія, въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно, перестала быть мертвою буквою, какою она есть теперь, а перешла бы въ дѣйствительность. Для этого необходимо было бы точнѣе опредѣлить въ законѣ случаи, когда возможны протесты со стороны высшей администраціи, ввести въ опредѣленныя рамки право администраціи входить въ распоряженія, предоставленныя закономъ земскимъ учежденіямъ, и ограничить тотъ широкій просторъ, который ставитъ возможность протестовъ въ зависимость не отъ закона, а отъ личнаго взгляда того или другого администратора". Какъ предполагается организовать правительственный надзоръ, мы уже указывали выше (гл. IV); здѣсь приведемъ только мнѣніе предсѣдателя ярославской губернской управы А. В. Скульскаго. Статьи положенія, относящіяся до губернаторскихъ протестовъ, онъ признаетъ непрактичными. „Земская практика,—говоритъ онъ,—выработала такое положеніе, что уѣздныя земскія собранія бываютъ обыкновенно всѣ въ сентябрѣ мѣсяцѣ и почти единовременно; слѣдовательно, къ губернатору одновременно же поступаетъ на разсмотрѣніе вся масса земскихъ постановленій всей губерніи. Очевидно, что онъ не имѣетъ никакой возможности, въ опредѣленный для того семидневный срокъ, не только обсудить и сообразить, могутъ ли всѣ эти постановленія остаться безъ протеста и затѣмъ мотивировать свои протесты, но просто не найдетъ времени даже прочесть ихъ съ должнымъ вниманіемъ, потому что, вѣдь, постановленія земскихъ собраній, со всѣми къ нимъ приложеніями (какъ видно по издаваемому ярославскимъ земствомъ *Вѣстнику*), занимаютъ до 120, а иногда и болѣе печатныхъ листовъ, на внимательное прочтеніе которыхъ нужно времени, при другихъ еще многочисленныхъ занятіяхъ губернатора, не менѣе одного мѣсяца. Слѣдовательно, теперешній губернаторскій надзоръ за земскими постановленіями можетъ быть

только или фиктивнымъ, или не серьезнымъ. То и другое можетъ только колебать авторитетъ высшаго представителя верховной власти въ губерніи“. Поэтому г. Скульскій полагаетъ: „устранивъ единоличное вмѣшательство губернатора въ оцѣнку дѣйствій земскихъ собраній, поручить это дѣло цѣлому учрежденію, подъ губернаторскимъ предсѣдательствомъ. Учрежденіе это могло бы состоять изъ всѣхъ высшихъ представителей отдѣльныхъ учрежденій: вице-губернатора, управляющихъ казенной палатой и государственными имуществами, предсѣдателя контрольной палаты, прокурора окружнаго суда, губернскаго предводителя дворянства, головы губернскаго города и стольких же лицъ, избранныхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, въ число коихъ обязательно входятъ предсѣдатели губернской управы и той уѣздной, которая находится въ губернскомъ городѣ. Это присутствіе и должно было бы разсматривать постановленія всѣхъ земскихъ собраній, въ періодъ между сессіями уѣздныхъ собраній и собраніемъ губернскимъ, и затѣмъ исполнять всѣ тѣ обязанности, которыя ст. 90 и слѣдующими нынѣ лично возложены на губернатора“.

Послѣднее обсуждало вопросъ объ измѣненіяхъ въ устройствѣ земскихъ учрежденій Рязанское губернское собраніе. Въ сессіи 1883 г. оно безъ преній приняло докладъ „общей коммиссіи“ о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ Полож. о земск. учр. по внесенному въ собраніе въ 1881 г. предложенію А. И. Кошелева. „Сознавая всю важность затронутыхъ въ этомъ предложеніи вопросовъ“, коммиссія, тѣмъ не менѣе, признала его „несвоевременнымъ, такъ какъ задача Кахановской коммиссіи настолько обширна, что непремѣнно должна была обнять и всѣ затронутые гл. Кошелевымъ вопросы; труды же этой коммиссіи въ настоящее время уже закончены и надо подождать ихъ результатовъ“. По этому коммиссія предлагала ходатайство по предложенію гл. Кошелева отклонить [1]).

Недостатки организаціи земскихъ учрежденій вообще, и въ частности, земскаго представительства, много разъ были указываемы и печатью, и земскими собраніями. Неоднократно высказывалась мысль, что нынѣшнія земскія собранія не могутъ считаться дѣйствительными представителями мѣстнаго общества, какъ потому, что участіе въ нихъ доступно слишкомъ ограниченному

---

[1]) XIX очер. Рязанскаго губ. з. собр. 1—10 дек. 1883 г., стр. 608.

кругу лицъ, такъ и потому, что, при нынѣшней организаціи выборовъ, открывающей широкое поле для всевозможныхъ интригъ и происковъ, самое избраніе гласныхъ находится въ зависимости отъ различныхъ случайностей. Недостатки эти, главнымъ образомъ, обусловливаются тѣмъ обстоятельствомъ, что установленная закономъ земская организація, вслѣдствіе коренныхъ измѣненій въ экономическомъ строѣ, совершенно устарѣла и перестала соотвѣтствовать современнымъ условіямъ. Въ то время, когда вырабатывалось законоположеніе 1-го января 1864 г., нормальный составъ уѣзднаго общества былъ весьма несложенъ: личные землевладѣльцы, почти исключительно дворяне, крестьяне-общинники и городскіе обыватели,—вотъ тѣ элементы, которые находились въ каждомъ уѣздѣ и на ряду съ которыми представители другихъ родовъ собственности являлись только въ видѣ исключенія. Сообразно этому подраздѣленію мѣстныхъ интересовъ, организовано и мѣстное представительство, распредѣленное между личными землевладѣльцами, къ числу которыхъ отнесены и владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ заведеній, крестьянскими обществами и городами. Въ 1864 г., когда дореформенный строй землевладѣнія не успѣлъ еще подвергнуться особенно существеннымъ измѣненіямъ, когда громадное большинство земель находилось еще въ рукахъ дворянъ, имѣвшихъ корпоративное устройство и болѣе или менѣе связанныхъ общими интересами и воззрѣніями, такая организація не представляла особыхъ неудобствъ. Но съ измѣненіемъ экономическихъ условій, съ дробленіемъ и передвиженіемъ земельной собственности и появленіемъ въ уѣздахъ значительнаго числа землевладѣльцевъ, не принадлежащихъ къ дворянскому сословію, съ развитіемъ, наконецъ, торговли и промышленности внѣ городскихъ поселеній, однообразіе состава уѣзднаго общества нарушилось, въ уѣздахъ появилось много новыхъ, разнообразныхъ и нерѣдко противоположныхъ интересовъ, и вслѣдствіе этого самая организація земскаго представительства, созданная при иныхъ условіяхъ, оказалось совершенно неудовлетворительной. Въ результатѣ получилось, во-первыхъ, устраненіе отъ участія въ земскомъ представительствѣ громаднаго числа плательщиковъ—владѣльцевъ имуществъ, не достигающихъ, по своимъ размѣрамъ, установленной закономъ нормы: изъ числа землевладѣльцевъ, по восьми губерніямъ центральной земледѣльческой области, только

10 проц. пользуются правомъ непосредственнаго голоса, немного болѣе трети участвуютъ въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ, и болѣе половины (53 проц.) правомъ голоса совершенно не пользуются; въ числѣ владѣльцевъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній и другихъ облагаемыхъ имуществъ, процентъ безправныхъ, по всей вѣроятности, еще значительнѣе. Во-вторыхъ, избирательные съѣзды крупныхъ землевладѣльцевъ, вслѣдствіе смѣшенія въ нихъ представителей интересовъ самыхъ разнообразныхъ, сдѣлались ареною страстной борьбы, борьбы очень часто изъ-за личныхъ интересовъ, благодаря чему результаты выборовъ подпали подъ исключительное вліяніе случайности. При этомъ, во многихъ уѣздахъ составъ избирательныхъ съѣздовъ сталъ весьма многочисленнымъ, знакомство между избирателями, принадлежащими къ разнообразнымъ общественнымъ группамъ, сдѣлалось невозможнымъ, а это, въ свою очередь, для многихъ избирателей стало побужденіемъ къ уклоненію отъ участія въ выборахъ. Особенно наглядно всѣ эти недостатки земской электоральной системы сказались въ Московскомъ уѣздѣ, который, вслѣдствіе своего подстоличнаго положенія, чрезвычайнаго дробленія поземельной собственности и широкаго развитія торговли и промышленности, особенно рѣзко отличается отъ того типа уѣзда, который имѣлся въ виду составителями Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Здѣсь, по свѣдѣніямъ 1880 г., изъ 3603 владѣльцевъ, зачисленныхъ въ земскую окладную книгу, правомъ на участіе въ избирательныхъ съѣздахъ пользовались 296 владѣльцевъ крупныхъ и 81 мелкихъ, затѣмъ болѣе 3,000 были лишены всякаго вліянія на управленіе земскими дѣлами. Изъ владѣльцевъ земель не пользуются участіемъ въ выборахъ $70,_4$ проц., изъ владѣльцевъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній—$82,_9$ проц., изъ владѣльцевъ дачъ—$94,_9$ проц. (Приблизительно то же самое мы видимъ въ Петербургскомъ уѣздѣ, гдѣ изъ 2,326 плательщиковъ правомъ голоса пользовались только 270, или $11,_6$ проц.). Не смотря, однако, на такое сокращеніе избирательныхъ правъ, число избирателей въ Московскомъ уѣздѣ весьма значительно: по спискамъ, составленнымъ въ 1883 году, мелкихъ землевладѣльцевъ числится 211 (въ томъ числѣ 94 церкви) и имѣющихъ право непосредственнаго голоса лицъ, учрежденій и обществъ—275.

Въ числѣ послѣднихъ нѣсколько менѣе $^1/_3$ составляютъ земле-

владѣльцы, болѣе трети владѣльцы фабрикъ и заводовъ, и с..
же владѣльцы домовъ и дачъ. При чрезвычайномъ разнообразіи профессій и общественныхъ положеній, при отсутствіи общихъ интересовъ, при довольно частыхъ, наконецъ, переходахъ имуществъ изъ рукъ въ руки, между этими многочисленными избирателями, встрѣчающимися между собою не болѣе одного раза въ теченіи трехъ лѣтъ, едва-ли могутъ установиться какія-либо связи и выработаться почва для соглашенія; здѣсь возможно только образованіе случайныхъ группъ, не имѣющихъ между собою ничего общаго, но способныхъ войдти въ столкновеніе, которое можетъ только вредно вліять на выборы.

При такихъ условіяхъ, при разобщенности избирателей и отсутствіи предварительныхъ между ними совѣщаній и соглашеній представляется широкая возможность для небольшихъ, но сплоченныхъ группъ захватить управленіе въ свои руки; для этого нужно только привлечь на выборы нѣсколько равнодушныхъ избирателей и заручиться нѣсколькими довѣренностями. Легко можетъ случиться, что весьма крупные и существенные интересы останутся непредставленным ивъ вышедшемъ изъ такихъ случайныхъ выборовъ земскомъ собраніи и рискуютъ не получить законнаго удовлетворенія,

Все сказанное указываетъ на необходимость кореннаго измѣненія основаній системы земскихъ выборовъ, въ смыслѣ предоставленія участія въ нихъ возможно большему числу плательщиковъ и облегченіи для избирателей возможности знакомства и совѣщанія между собою. Въ печати много разъ уже указывалось на необходимость допущенія предварительныхъ собраній избирателей для обсужденія какъ вопросовъ земскаго хозяйства, такъ и выступающихъ кандидатуръ. Какъ ни полезна, сама по себѣ, эта мѣра, но одной ея недостаточно для того, чтобы привести составъ земскихъ собраній въ соотвѣтствіе съ дѣйствительнымъ составомъ мѣстнаго общества. И при примѣненіи этой мѣры, преобладаніе на выборахъ будетъ обезпечено за той группой избирателей на сторонѣ которой окажется численное превосходство, вслѣдствіи чего интересы другихъ группъ, иногда несогласные съ интересами преобладающей, несомнѣнно пострадаютъ. Если, напр. въ уѣздѣ численное преобладаніе находится на сторонѣ крупнаго землевладѣнія,—а это будетъ всегда, пока не измѣнятся условія поземельнаго ценза,—то весьма вѣроятно, что представители мел-

кой собственности, будучи въ значительномъ меньшинствѣ, не попадутъ въ гласные. Такая опасность грозитъ землевладѣнію вообще тамъ, гдѣ преобладаетъ промышленность, и наоборотъ. Между тѣмъ для правильности состава земскаго собранія, которое, по идеѣ своей, должно служить представителемъ всего мѣстнаго населенія, со всѣми его интересами, необходимо, чтобы въ немъ были представлены, по возможности, всѣ элементы, составляющіе населеніе, въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ значенію каждаго. Для того,—чтобы земское собраніе, говоря словами объяснительной записки къ проекту Полож. о земск. учр., „въ составѣ своемъ могло имѣть представителей всѣхъ существенныхъ интересовъ мѣстности и чтобъ въ немъ могло самостоятельно и правильно формироваться общественное мнѣніе", и чтобы „члены его сохраняли постоянную связь съ мѣстностью и обществомъ, котораго они служатъ представителями", необходима такая организація избирательной системы которая давала бы всѣмъ существеннымъ интересамъ мѣстности возможность имѣть въ земскомъ собраніи своихъ представителей, чтобы на составъ собранія не вліяла случайность. Наиболѣе цѣлесообразной, для достиженія этой цѣли, организаціей представительства является группировка избирателей по представляемымъ ими интересамъ, какъ это предлагается Новгородской губернской управой и Владимірскимъ губернскимъ собраніемъ, такъ какъ только этимъ способомъ могутъ быть надлежащимъ образомъ обезпечены интересы меньшинства, которые, при выборахъ территоріальныхъ легко могутъ быть подавлены. Схемы, предлагаемыя названными проектами могутъ, конечно, оказаться неприменимыми въ мѣстностяхъ, гдѣ существующіе интересы комбинируются иначе; но мы думаемъ, что въ законодательномъ опредѣленіи тѣхъ группъ, на которыя должны распредѣляться избиратели по всей Россіи, нѣтъ надобности, ибо это было бы повтореніемъ той ошибки, которая сдѣлана въ 1864 г. установленіемъ трехъ неизмѣнныхъ разрядовъ. По этому, еслибы признано было возможнымъ принять указанныя основанія, служащія, впрочемъ, только дальнѣйшимъ развитіемъ началъ, принятыхъ положеніемъ о земск. учр., то закону слѣдовало бы ограничться установленіемъ лишь основныхъ положеній, предоставивъ примѣненіе ихъ въ каждой губерніи мѣстнымъ губернскимъ земскимъ собраніямъ. Этимъ послѣднимъ могло бы быть предоставлено установлять для каждой

мѣстности, на основаніи точныхъ статистическихъ данныхъ, число и виды избирательныхъ группъ, размѣровъ относящихся въ каждой группѣ платежныхъ единицъ и количество причитающихся на долю каждой гласныхъ. Губернскимъ-же собраніямъ слѣдовало бы предоставить составленіе правилъ о порядкѣ производства выборовъ, отсутствіе которыхъ служитъ въ настоящее время причиною многихъ замѣшательствъ, а иногда и злоупотребленій.

Правильность и законность выборовъ составляютъ одно изъ главныхъ условій правильнаго хода мѣстнаго самоуправленія; поэтому необходимо принятіе мѣръ какъ для предупрежденія неправильностей, такъ и для немедленнаго устраненія ихъ, разъ онѣ допущены. Изложенные нами земскіе проекты не останавливаются на этомъ вопросѣ, между тѣмъ при пересмотрѣ Положенія о земск. учреж. необходимо обратить на него вниманіе, такъ какъ нынѣ дѣйствующее законодательство представляетъ существенныя неудобства. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ и позднѣйшія узаконенія предоставляютъ разрѣшеніе этого вопроса самимъ земскимъ собраніямъ, которыя провѣряютъ „число гласныхъ, законность и дѣйствительность выборовъ“ и „разсматриваютъ и разрѣшаютъ“ сообщенія губернаторовъ о допущенныхъ при производствѣ выборовъ „существенныхъ нарушеніяхъ закона“. Постановленія собраній по этимъ предметамъ подлежатъ, на общемъ основаніи, протесту губернатора. Такой порядокъ, хотя и установленный въ видахъ предоставленія большей самостоятельности земскимъ собраніямъ, представляетъ весьма значительныя практическія неудобства, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда существенныя нарушенія закона, „вслѣдствіе которыхъ произведенные выборы должны считаться недѣйствительными“, были допущены на съѣздѣ цѣлой группы избирателей, напр., на съѣздѣ землевладѣльцевъ. Неудобства эти заключаются въ слѣдующемъ. Разсмотрѣніе жалобъ и замѣчаній по выборамъ производится въ очередномъ земскомъ собраніи, которое созывается не позже октября, т. е. передъ самымъ губернскимъ собраніемъ; слѣдовательно, кассація выборовъ и удаленіе цѣлой группы гласныхъ можетъ имѣть послѣдствіемъ неизбраніе губернскихъ гласныхъ, вслѣдствіе чего уѣздъ, въ которомъ выборы кассированы, можетъ оказаться непредставленнымъ въ губернскомъ собраніи въ теченіе

цѣлой очередной сессіи послѣдняго [1]). Кромѣ того, можетъ послѣдовать затрудненіе въ утвержденіи смѣты и раскладки, замѣчанія на которыя губернаторъ вноситъ въ губернское собраніе въ день его открытія. Въ устраненіе указанныхъ затрудненій министръ внутреннихъ дѣлъ въ 1872 г. (21-го іюня за № 17,321, на имя екатеринославскаго губернатора) разрѣшилъ для разсмотрѣнія замѣчаній губернатора по выборамъ, созывать „чрезвычайное уѣздное собраніе изъ гласныхъ новаго избранія"; но разрѣшеніе это находится въ прямомъ противорѣчіи съ закономъ. Въ п. 8 примѣч. 2 къ ст. 30 прав. о пор. привед. въ дѣйств. Пол. о земск. учр. сказано: „выборы въ члены земскихъ управъ производятся земскимъ собраніемъ въ первую затѣмъ (т. е. послѣ выборовъ) очередную сессію. Въ то же время земскія собранія занимаются, между прочимъ, и повѣркою произведенныхъ въ гласные выборовъ"; притомъ, по разъясненіямъ сената, чрезвычайныя собранія, созываемыя между послѣдней очередной сессіей и первой таковой-же новаго состава, должны состоять изъ прежнихъ гласныхъ, а не изъ вновь выбранныхъ. Но еслибы толкованіе министра и было согласно съ закономъ, то въ такомъ случаѣ оно устранило бы лишь нѣкоторыя неудобства, оставивъ неприкосновенными многія другія. Легко можетъ случиться, что земское собраніе не согласится ни съ первоначальными указаніями губернатора, ни съ его протестомъ на состоявшееся по этому предмету постановленіе, что тѣмъ болѣе вѣроятно, что, за отсутствіемъ у насъ выборнаго регламента, въ этой области встрѣчается очень много спорныхъ вопросовъ. Губернаторъ въ такомъ случаѣ остановитъ исполненіе признаннаго имъ незаконнымъ постановленія и тѣмъ поставитъ собраніе въ невозможность продолжать его занятія. Если протестъ касается частныхъ выборовъ, — напр. одного изъ сельскихъ избирательныхъ съѣздовъ, или одного изъ отдѣленій городскаго съѣзда,—и если, за исключеніемъ гласныхъ, относительно правильности избранія которыхъ возбуждено сомнѣніе, останется не менѣе одной трети положеннаго по росписанію числа гласныхъ, то собраніе можетъ, на законномъ основаніи, дѣлать нужныя постановленія; но когда

---

1) Такъ въ 1883 г. Клинскій уѣздъ не имѣлъ представителей въ Московскомъ губернскомъ собраніи.

удаляется изъ собранія цѣлая категорія гласныхъ, то, по разъясненію министерства, собраніе не можетъ быть признано законнымъ, а слѣдовательно, всѣ постановленія его должны подлежать отмѣнѣ. При такихъ условіяхъ, уѣздъ, впредь до разрѣшенія дѣла сенатомъ, — на что требуется нѣсколько мѣсяцевъ,— можетъ остаться и безъ смѣты, т. е. безъ средствъ къ удовлетворенію уѣздныхъ потребностей, и безъ земскаго исполнительнаго органа, и даже безъ правосудія, если выборы мировыхъ судей приходятся на первую сессію собранія. А между тѣмъ надъ уѣздомъ виситъ грозная 10 ст. Полож. о земск. учр., предоставляющая губернатору право приступить, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, къ непосредственнымъ распоряженіямъ на счетъ земства къ исполненію обязательныхъ земскихъ повинностей.

Намъ не извѣстно, встрѣчались-ли подобные случаи на практикѣ. Если мы не ошибаемся, губернаторы, опротестовывая составъ собраній, обыкновенно оставляли безъ возраженій ихъ постановленія, которыя, такимъ образомъ, входили въ законную силу. Но тѣ послѣдствія, которыя мы указали, вполнѣ возможны, и если до сихъ поръ они не встрѣчались, то всегда могутъ встрѣтиться: каждый губернаторъ, дѣйствуя въ предѣлахъ предоставленной ему власти, можетъ довести дѣло до конца, и тогда эти послѣдствія неминуемо наступятъ.

Кромѣ того сосредоточеніе всѣхъ дѣлъ этого рода въ центральномъ административномъ судѣ — неизбѣжно ведетъ къ медленности: первый департаментъ сената не въ состояніи рѣшать дѣла съ той быстротою, какая желательна. Могутъ пройти года, прежде нежели послѣдуетъ сенатское рѣшеніе. Примѣромъ медленности, съ которою текутъ дѣла въ сенатѣ, можетъ служить слѣдующій фактъ. Въ 1880 г. новгородскій губернаторъ опротестовалъ произведенные въ Устюжнскомъ уѣздѣ выборы; собраніе съ протестомъ не согласилось, и дѣло перешло въ сенатъ. Рѣшеніе послѣдняго, признавшее протестъ губернатора основательнымъ и выборы произведенными неправильно, послѣдовало только въ октябрѣ 1882 г., т.-е. послѣ третьей очередной сессіи собранія, наканунѣ новыхъ выборовъ. Такимъ образомъ собраніе, признанное составленнымъ незаконно, управляло уѣздомъ въ теченіе цѣлаго трехлѣтія. Остановки въ земскомъ дѣлѣ не произошло,

такъ какъ губернаторъ, опротестовавъ составъ собранія, оставилъ безъ возраженій его постановленія; тѣмъ не менѣе неопредѣленность положенія, въ теченіе всего трехлѣтія, давала себя чувствовать и особенно вредно отразилась на составѣ управы. Въ очередной сессіи 1880 г. выбора управы произведено не было; въ экстренной, въ апрѣлѣ 1881 г., собраніе, „въ виду представленнаго начальникомъ губерніи протеста по выбору гласныхъ и неопредѣленности положенія гласныхъ до полученія рѣшенія сената, постановило выборы предсѣдателя и членовъ управы не производить, а просить настоящій составъ управы сохранять за собою данныя собраніемъ полномочія". Въ маѣ собраніе просило нѣсколькихъ гласныхъ о принятіи должностей предсѣдателя и членовъ управы и, въ виду заявленія этихъ лицъ „о неопредѣленности того положенія, въ которомъ находятся теперь гласные, по случаю неразрѣшенія правительствующимъ сенатомъ протеста выборовъ, и возможности ихъ принять на себя обязанности до перваго очереднаго земскаго собранія, постановило произвести выборы предсѣдателя и членовъ управы, съ уполномочіемъ до очереднаго земскаго собранія, въ виду могущей послѣдовать кассаціи выборовъ и нежеланія членовъ собранія продолжать службу долѣе перваго очереднаго собранія". Выборы состоялись. Затѣмъ, въ очередной сессіи, въ октябрѣ 1881 г., собраніе просило избранныхъ лицъ продолжать службу, на что они изъявили согласіе, но только до перваго очереднаго собранія [1]). Весьма естественно, что избираемая такимъ образомъ, отъ сессіи до сессіи, управа не можетъ вести дѣло съ надлежащей энергіей.

Въ виду всего сказаннаго, представляется необходимымъ измѣнить порядокъ устраненія допускаемыхъ при выборахъ неправильностей, въ томъ направленіи, чтобы дѣла этого рода разрѣшались съ надлежащей скоростью и не вызывали бы замѣшательствъ въ ходѣ земскаго дѣла. Городовое Положеніе, изданное шестью годами позже земскаго, разрѣшаетъ этотъ вопросъ иначе, нежели Положеніе о земск. учрежденіяхъ, и по нашему мнѣнію, цѣлесообразнѣе. На основаніи ст. 44 и 45 этого законоположенія, жалобы на неправильнсе избраніе отдѣльныхъ лицъ разсматриваются и разрѣшаются окончательно вновь избранною думою, а

---

1) Сборникъ постановленій земскихъ собр. Новгородской губ. за 1881 и 1882 гг.

жалобы на нарушеніе вообще установленнаго для выборовъ порядка — губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Такимъ образомъ, думѣ предоставлено постановлять рѣшенія только по частнымъ нарушеніямъ, которыя не могутъ имѣть послѣдствіемъ признаніе недѣйствительности выборовъ по цѣлому разряду избирателей, и потому не могутъ существеннымъ образомъ вліять на составъ думы; затрудненія же болѣе серьезныя разрѣшаются учрежденіемъ, стоящимъ внѣ думы и неизвѣстнымъ Положенію о земск. учр. Роль такого учрежденія по отношенію къ первымъ земскимъ выборамъ была предоставлена временному губернскому комитету. Передача вопросовъ о правильности выборовъ на разсмотрѣніе особаго учрежденія, стоящаго внѣ борьбы мѣстныхъ партій, представляетъ значительныя гарантіи и притомъ ускоряетъ ходъ дѣла. Поэтому нельзя не пожелать, чтобъ и на земскіе выборы были распространены тѣже правила, которыя установлены для выборовъ городскихъ.

Вообще организація надзора со стороны государства за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія имѣетъ весьма важное значеніе. Необходимость такого надзора не можетъ подлежать сомнѣнію. Органы самоуправленія должны дѣйствовать на основаніи законовъ, издаваемыхъ общегосударственной законодательной властью, а потому государство имѣетъ полное право слѣдить за тѣмъ, чтобы дѣятельность ихъ не нарушала прямыхъ требованій закона. Но правительственный надзоръ долженъ быть ограниченъ точно установленными предѣлами; въ отношеніяхъ надзирающей власти къ общественному управленію не должно быть мѣста произволу; возникающія между ними пререканія должны быть разрѣшаемы безъ замедленія, ибо иначе неправильныя дѣйствія надзирающаго органа могутъ задерживать правильный ходъ дѣятельности мѣстныхъ общественныхъ учрежденій и препятствовать ея нормальному развитію.

Указаннымъ условіямъ далеко не удовлетворяетъ та организація правительственнаго надзора, которая установлена у насъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. На основаніи этого органическаго закона, надзоръ за дѣятельностью земскихъ учрежденій принадлежитъ губернатору и министру внутреннихъ дѣлъ, права которыхъ въ этомъ отношеніи не подвергаются никакимъ ограниченіямъ: ст. 9 Полож. предоставляетъ губернатору и министру

право „остановить исполненіе всякаго постановленія, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ, причемъ для распоряженія министра предоставляется годичный срокъ—промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія". Разсмотрѣніе возраженій губернатора возлагается на собраніе, постановившее опротестованное рѣшеніе, а вторичное постановленіе „входитъ въ силу и приводится въ исполненіе", но „губернаторъ имѣетъ право, подъ личною своею отвѣтственностью, остановить исполненіе тѣхъ постановленій, которыя онъ признаетъ незаконными", обязываясь, при этомъ, представить все дѣло на разрѣшеніе правительствующаго сената (стт. 94—96 Полож.) Такимъ образомъ, рѣшеніе вопроса о томъ, насколько каждое постановленіе земскаго собранія „противно законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ", зависитъ отъ единоличнаго усмотрѣнія губернатора, который имѣетъ полную возможность надолго затормозить всякое земское начинаніе, какъ бы законно, по существу своему, оно ни было. Процедура разсмотрѣнія губернаторскихъ протестовъ весьма продолжительна: губернатору дается для заявленія его несогласія семидневный срокъ со дня полученія копіи съ постановленія; слѣдовательно, протестъ его лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ (и то только на постановленія губернскихъ собраній, засѣдающихъ 20 дней) можетъ дойдти до свѣдѣнія собранія въ теченіе его сессіи, обыкновенно же онъ получается управою уже по закрытіи собранія; а такъ какъ засѣданія земскихъ собраній происходятъ только одинъ разъ въ году (ст. 76), то протестъ губернатора оказывается равносильнымъ пріостановкѣ дѣла на годъ. Правда, отъ земской управы зависитъ сократить этотъ срокъ: она можетъ созвать для разсмотрѣнія протеста чрезвычайное собраніе, но это не всегда удобно и притомъ губернаторъ можетъ воспользоваться своимъ правомъ пріостановки вторичнаго постановленія и затянуть дѣло еще на нѣсколько мѣсяцевъ. Законъ старается обезпечить земскія учрежденія отъ неправильныхъ и пристрастныхъ дѣйствій губернской власти: губернаторъ пріостанавливаетъ приведеніе въ исполненіе вторичнаго постановленія земскихъ собраній „подъ личною своею отвѣтственностью", но эта гарантія, на дѣлѣ, не имѣетъ никакого значенія. Во-первыхъ, по разъясненію сената, возбужденіе вопроса объ отвѣтственности губернатора зависитъ

не отъ земскаго собранія, а отъ сената, а во-вторыхъ, едва-ли можетъ быть и рѣчь о дѣйствительной отвѣтственности за неправильное пониманіе закона. Практика сената показываетъ, что губернаторы очень часто основываютъ свои протесты на совершенно невѣрномъ толкованіи закона; сенатъ оставляетъ эти протесты „безъ послѣдствій", а губернаторовъ къ отвѣтственности не привлекаетъ и въ этомъ отношеніи, мы думаемъ, поступаетъ совершенно правильно. Во всякомъ случаѣ, возстановленіе нарушеннаго права, послѣдовавшее несвоевременно, теряетъ всякое значеніе. Все это въ значительной степени подрываетъ „самостоятельность", предоставленную земскимъ учрежденіямъ ст. 6 Пол.

Не смотря на широкія права, предоставленныя администраціи въ отношеніи надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій, надзоръ этотъ всетаки оказывается недостаточнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда земскими распоряженіями затрогиваются интересы частныхъ лицъ. Всѣ заботы составителей Положенія 1-го января 1864 г. были, повидимому, направлены къ устраненію постановленій, „противныхъ общимъ государственнымъ пользамъ", на необходимость же охраненія правъ частныхъ лицъ не было обращено надлежащаго вниманія. По этому предмету въ Положеніи имѣется только одна статья—119, — которая предоставляетъ „частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, право иска на общемъ основаніи"; но есть цѣлые разряды дѣйствій общественныхъ органовъ, которыя, нарушая права частныхъ лицъ, въ то же время не могутъ составлять предмета судебнаго иска. Таковы, напр., всѣ дѣла по обложенію имуществъ земскими сборами, гдѣ, какъ показываетъ опытъ, возможна полная неуравнительность, чрезмѣрное обложеніе однихъ плательщиковъ въ интересахъ другихъ, и т. д. По дѣламъ этого рода не можетъ быть приносимо жалобы ни въ судебныя учрежденія, ни въ сенатъ. По разъясненію послѣдняго, „въ случаѣ противозаконныхъ, во вредъ частнымъ лицамъ дѣйствій земскихъ учрежденій, губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, въ силу предоставленной имъ власти, могутъ, по заявленіямъ сихъ лицъ, пріостановить исполненіе всякаго незаконнаго постановленія земскихъ собраній"; но въ своихъ протестахъ и губернаторъ и ми-

нистръ могутъ относиться къ дѣлу только съ формальной стороны; они могутъ обратить вниманіе на несоблюденіе, при оцѣнкѣ имущества, тѣхъ или другихъ обрядовъ, но оспаривать результаты оцѣнки, доказывать, что то или другое имущество оцѣнено не согласно съ дѣйствительной его цѣнностью, они и не могутъ и не имѣютъ права. А между тѣмъ для плательщиковъ именно существо оцѣнки имѣетъ первостепенное значеніе.

Все сказанное указываетъ на необходимость кореннаго пересмотра тѣхъ частей Положенія о земск. учр., которыми устанавливаются порядокъ правительственнаго надзора за законностью постановленій земскихъ собраній и способы обжалованія частными лицами нарушающихъ ихъ права распоряженій.

Потребность въ „такихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя могли бы правильно, безпристрастно и безъ замедленія разрѣшать возникающіе по дѣламъ управленія споры, пререканія и всякіе вообще вопросы судебно-административнаго свойства“ ощущалась у насъ уже давно. „Часть эта,—читаемъ мы въ объясненіи къ ст. 11 Городоваго Положенія,—бывшая въ другихъ государствахъ предметомъ глубокаго изученія и вездѣ получившая болѣе или менѣе удовлетворительное устройство, у насъ не имѣетъ никакой стройной организаціи. Такой пробѣлъ дѣлается въ особенности ощущительнымъ со введеніемъ у насъ самостоятельныхъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій, каковы земскія и устраиваемыя нынѣ городскія. Чѣмъ болѣе будетъ развиваться дѣятельность такихъ учрежденій, тѣмъ болѣе, по неизбѣжному ходу вещей, должны размножаться возбуждаемые ихъ дѣйствіями споры, пререканія и т. под. Отсутствіе удобнаго порядка разрѣшенія оныхъ сопровождалось бы неминуемо крайними затрудненіями“. И дѣйствительно, какъ мы старались показать, земскими учрежденіями испытываются весьма значительныя затрудненія вслѣдствіе отсутствія мѣстнаго административнаго суда. Но Положеніе о земск. учр. не ввело подобныхъ установленій, потому что оно „было первымъ у насъ опытомъ всесловныхъ выборныхъ учрежденій, и въ немъ, естественно, можно встрѣтить вышеобъясненный пробѣлъ“. Теперь, послѣ двадцатилѣтняго опыта земскихъ учрежденій и болѣе чѣмъ десятилѣтняго опыта учрежденій городскихъ, настало время для восполненія этого „пробѣла“, тѣмъ болѣе, что на необходимость этой мѣры указываютъ

уже и сами земскія собранія. Опытъ доказалъ необходимость у насъ организаціи административной юстиціи, и въ тоже время указалъ и тѣ недостатки, которыми страдаетъ первая сдѣланная въ этомъ направленіи попытка; такъ что теперь представляется возможнымъ дать дѣлу болѣе правильную и цѣлесообразную постановку.

XIV.

Городское управленіе.

Вопросъ объ установленіи правильныхъ отношеній городовъ къ земскимъ учрежденіямъ возникъ еще при обсужденіи предположеній о преобразованіи въ городскомъ общественномъ устройствѣ. Участвовавшія въ этомъ обсужденіи лица заявляли, что городскія поселенія, въ большинствѣ случаевъ, находятся вообще въ тягостныхъ отношеніяхъ къ мѣстному уѣздному земству, будучи обременяемы платежами въ пользу земства, что, главнымъ образомъ, происходитъ потому, что города, не имѣя въ земскихъ собраніяхъ такого числа представителей, которые въ состояніи были-бы замѣтно вліять на постановленія собраній, рѣдко достигаютъ уменьшенія земскихъ налоговъ, падающихъ на владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ въ оныхъ. Было далѣе указываемо, что принятіе мѣръ противъ такого ненормальнаго порядка вещей представляется совершенно необходимымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ было заявлено, что самымъ дѣйствительнымъ средствомъ къ освобожденію городовъ отъ настоящаго тягостнаго ихъ положенія признавалось бы выдѣленіе наиболѣе значительныхъ изъ нихъ въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы. Но въ дальнѣйшихъ сужденіяхъ мнѣнія раздѣлились и окончательнаго заключенія по этому предмету въ коммиссіи не послѣдовало. Разрѣшеніе вопроса объ отношеніяхъ городовъ къ земству, какъ требующее собранія многихъ данныхъ и зрѣлаго обсужденія всѣхъ подробностей дѣла, было признано неудобнымъ [1]). Высочайше утвержденнымъ 16 іюня 1870 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было предоставлено министру внутреннихъ дѣлъ войти съ надлежащимъ пред-

---

[1]) Городовое положеніе, изд. Хоз. деп—та М. В. Д., стр. 198.

ставленіемъ въ Государственный Совѣтъ о лучшемъ, по ближайшемъ соображеніи, устройствѣ отношеній городовъ, не исключая и столицъ, къ учрежденіямъ земскимъ. Вслѣдствіе этого министерство, въ видахъ болѣе обстоятельнаго и удовлетворительнаго для обѣихъ сторонъ разрѣшенія этого дѣла, сдѣлало распоряженіе объ образованіи на мѣстахъ, для обсужденія онаго, особыхъ коммиссій изъ равнаго числа представителей отъ подлежащихъ думъ и мѣстныхъ земствъ. Опредѣленіе числа членовъ коммиссій предоставлено соглашенію городовъ и земства.

На основаніи этого распоряженія, коммиссіи были образованы, но о дѣятельности ихъ мы, къ сожалѣнію, имѣемъ очень мало свѣдѣній. Однако, судя по тому, что до сихъ поръ возбужденный вопросъ не получилъ законодательнаго разрѣшенія, а также по нѣкоторымъ даннымъ, встрѣчающимся въ земскихъ изданіяхъ, есть основаніе думать, что учрежденіе коммиссій не привело къ цѣли. Такъ встрѣчаются указанія на совершенную бездѣятельность нѣкоторыхъ изъ нихъ. Изъ доклада Шуйской уѣздной земской управы, напр., мы узнаемъ, что предсѣдатель мѣстной коммиссіи Д. К. Бальмонтъ, 27 ноября 1879 г., возвративъ дѣло по опредѣленію взаимныхъ отношеній городовъ къ земскимъ учрежденіямъ, заявилъ управѣ, что отъ предсѣдательствованія въ коммиссіи онъ отказывается, потому что „при всемъ искреннемъ желаніи, онъ не имѣетъ возможности дать означенному дѣлу надлежащее направленіе, за отсутствіемъ гг. членовъ коммиссіи въ назначенное имъ время и мѣсто, для обсужденія даннаго коммиссіи собраніемъ порученія“. Между тѣмъ коммиссія имѣла достаточно времени для выполненія возложенной на нее задачи, такъ какъ вопросъ объ отношеніи городовъ къ земскимъ учрежденіямъ былъ предложенъ на обсужденіе Шуйскаго земства въ іюнѣ 1871 г. Но „составленная для этой цѣли земскимъ собраніемъ и городскими думами коммиссія къ существу самаго вопроса до сихъ поръ не приступала, то за выбытіемъ совсѣмъ нѣкоторыхъ членовъ изъ коммиссіи, то за неприбытіемъ нѣкоторыхъ изъ нихъ въ засѣданія, а засѣданія коммиссіи только тогда могутъ быть дѣйствительными, когда всѣ члены принимаютъ участіе въ нихъ, въ противномъ случаѣ неравновѣсіе голосовъ даетъ законный поводъ къ отмѣнѣ постановленій коммиссіи“. Вообще, говоритъ уѣздная управа, есть основаніе предполагать, что дѣло это

едва-ли при объясненныхъ условіяхъ придетъ когда нибудь къ окончанію". Поэтому управа предложила „просить городскія думы Шуйскую и Иваново-Вознесенскую, чтобы онѣ поручили своимъ управамъ составить проектъ отношеній городовъ къ земству и затѣмъ, по надлежащемъ утвержденіи, передали ихъ въ земскую управу, которая, соображаясь съ заключеніемъ городскихъ думъ, должна составить свой проектъ и внести его на разсмотрѣніе земскаго собранія; затѣмъ въ засѣданіе собранія городскія думы откомандирують, для окончательнаго разсмотрѣнія вопроса, по 6 уполномоченныхъ, т.-е. то число членовъ, какое нынѣ назначено оныхъ въ коммиссіи". Управа выражаетъ надежду, что такимъ путемъ дѣло окончится въ теченіе одного года. Собраніе съ докладомъ управы согласилось [1]).

Дѣятельность Кузнецкой, Саратовской губ., коммиссіи тоже оказалось не болѣе плодотворной. Учрежденная въ 1874 году, эта коммиссія до 1877 года не представила никакого доклада; въ 1877 году была избрана новая коммиссія „для выработки программы занятій прежней коммиссіи", но и эта коммиссія въ теченіе года ни разу не собиралась. Въ 1878 г. собраніе „заслушало докладъ управы о всѣхъ несчастіяхъ, постигавшихъ миролюбивую коммиссію въ теченіе истекшихъ 4 лѣтъ ея совершеннаго бездѣйствія (за это время она лишилась многихъ изъ своихъ членовъ), и разъяснивъ вопросъ преніями, опредѣлило оставить вопросъ открытымъ". Въ 1879 г. обѣ коммиссіи, „вѣрныя традиціямъ прошлаго", ни разу не собирались; наконецъ исполненіе ихъ обязанностей приняла на себя управа и въ сессіи 1879 г. представила обширный докладъ о лучшемъ устройствѣ отношеній города къ уѣзду. Докладъ этотъ не удовлетворилъ собраніе и оно поручило ревизіонной коммиссіи представить къ слѣдующей сессіи докладъ „о причинахъ, столь затрудняющихъ разрѣшеніе настоящаго вопроса и о причинахъ, нарушающихъ добрыя отношенія города къ земству". По мнѣнію ревизіонной коммиссіи, коммиссія о лучшихъ отношеніяхъ „давно-бы состоялась и окончила свои работы, еслибы программа ея дѣятельности не была расширена министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, передавшимъ на ея разсмотрѣніе вопросы: 1) объ уравнительности установленнаго въ поль-

[1]) Сборникъ Владимірскаго земства 1881 г., № 6.

зу казны налога съ недвижимыхъ имуществъ между городскими поселеніями, и 2) объ изданіи опредѣленныхъ правилъ объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, съ тѣмъ, чтобы составленная по этимъ правиламъ оцѣнка была принимаема въ основаніе распредѣленія всѣхъ вообще налоговъ". Неисполненіе коммиссіею возложеннаго на нее порученія ревизіонная коммиссія объясняетъ тѣмъ, что: „1) отношенія города къ земству были удовлетворительны и не требовали улучшеній; 2) уравнительное распредѣленіе государственнаго налога съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ, какъ дѣло чисто городское, не касается интересовъ земства и всякое вмѣшательство земства въ это, постороннее ему дѣло могло бы только нарушить добрыя отношенія обоихъ учрежденій; 3) въ изданіи опредѣленныхъ правилъ для оцѣнки недвижимыхъ городскихъ имуществъ ни городъ, ни уѣздное земство не имѣютъ интереса, пока строгое соблюденіе этихъ правилъ не будетъ гарантировано при оцѣнкѣ городскихъ имуществъ цѣлой губерніи". Въ подтвержденіе своего перваго положенія коммиссія говоритъ: „изслѣдованіе показало, что отношенія города къ земству, съ самаго введенія земскихъ учрежденій, были самыя лучшія, а по введеніи новаго Городоваго Положенія, отношенія эти стали походить на дружбу младшаго брата къ старшему. Выдающіеся городскіе дѣятели засѣдаютъ гласными въ земскомъ собраніи, земскіе гласные въ большомъ числѣ состоятъ гласными городской думы, и услуги этихъ двухъ солидныхъ учрежденій взаимны" [1]).

Въ Кузнецкомъ уѣздѣ, такимъ образомъ, отношенія города къ земству оказались не нуждающимися въ улучшеніи. Къ такому же заключенію пришли соединенныя коммиссіи нѣкоторыхъ уѣздовъ Херсонской губ. Такъ, Херсонская коммиссія нашла, что отношенія гор. Херсона къ Херсонскому уѣздному земству не представляютъ ничего ненормальнаго и ничего, могущаго подать поводъ къ взаимнымъ недоразумѣніямъ; что неуравнительность въ обложеніи, какъ равно и возвышенной неправильной и не равномѣрной оцѣнки городскихъ недвижимостей не существуетъ никакой [2]). Противъ такого заключенія коммиссіи былъ поданъ го-

---

[1]) Журналы XV очер. Кузнецкаго у. з. с. 1880 г.

[2]) Сборникъ Херсонскаго земства, 1873 г., № 8.

лось только однимъ изъ гласныхъ, изъ числа городскихъ представителей. Но не вездѣ горожане смотрятъ такимъ образомъ на отношенія городовъ къ земству: въ ихъ средѣ часто слышатся жалобы на обремененіе городовъ земскими сборами, на недостаточное удовлетвореніе земствомъ городскихъ нуждъ, и высказывается желаніе совершеннаго отдѣленія городовъ отъ земства и образованія изъ нихъ самостоятельныхъ земскихъ единицъ. Такъ Николаевская городская дума возбудила въ 1872 г. ходатайство объ образованіи изъ гор. Николаева особой земской единицы. Точно также большинство Елисаветградской коммиссіи (представители города и предсѣдатель—городской голова) постановило: въ видахъ лучшаго устройства отношеній города къ земству, ходатайствовать у правительства объ отдѣленіи Елисаветграда отъ земства, съ принятіемъ на счетъ города всѣхъ расходовъ, какіе несетъ дли него земство. Рѣшеніе это мотивируется тѣмъ, что городъ получаетъ отъ земства менѣе, нижели сколько выплачиваетъ въ пользу послѣдняго; что городъ несетъ самостоятельно значительные расходы, въ которыхъ участіе земства было бы справедливо; что, хозяйство, расходы и вообще нужды города, составляя особый отъ земства интересъ, и не имѣя съ нимъ ничего общаго, не могутъ вызвать должнаго сочувствія земства, которое смотритъ на городъ какъ бы на доходную статью для потребностей въ уѣздѣ, что доказывается тѣмъ, что заявленія городскихъ гласныхъ о нуждахъ города и, сравнительно съ уѣздомъ большихъ налогахъ оставляются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ безъ вниманія"; наконецъ, что расходы города и уѣзднаго земства почти равны, несмотря на то, что стоимость городскихъ недвижимыхъ имуществъ, по оцѣнкѣ, болѣе чѣмъ въ десять разъ менѣе стоимости уѣздныхъ. „Изъ этого, — говоритъ коммиссія,—слѣдуетъ, что отношенія между городомъ и земствомъ должны быть измѣнены, такъ какъ потребности и нужды города и земства весьма различны". Для улучшенія этихъ отношеній нужно, по мнѣнію коммиссіи,—„выйти изъ настоящаго порядка вещей и получить самостоятельное положеніе въ земскомъ отношеніи касательно нуждъ города" [1]).

---

1) Сборникъ Херсонскаго земства, 1873 г., № 9.

Изъ земскихъ проектовъ на вопросѣ объ отношеніяхъ городовъ къ земству останавливаются очень немногіе. Орловская коммиссія касается его лишь вскользь, указывая на необходимость подчиненія городовъ уѣздному управленію. „Выдѣленіе городскаго управленія изъ общей системы мѣстныхъ установленій,—говоритъ она,—и подчиненіе его непосредственно губернской власти, какъ это установлено нынѣ, ведетъ очень часто къ проволочкамъ по такимъ вопросамъ, которые въ обоюдныхъ интересахъ города и уѣзда требуютъ безотлагательнаго разрѣшенія на мѣстѣ; недавній опытъ въ нашей губерніи указалъ на неудобство такихъ отклоненій. Поэтому власть предполагаемаго административнаго учрежденія (см. выше, стр. 161) должна распространяться, въ извѣстныхъ предѣлахъ, и на города, безъ нарушенія, однако, извѣстной степени ихъ самостоятельности". Казанская коммиссія и Владимірское губернское собраніе высказываются въ пользу объединенія городовъ съ земствомъ. По проекту первой, „городское самоуправленіе соединяется съ земствомъ. Уѣздные и безуѣздные города входятъ въ составъ уѣзднаго земства на правахъ отдѣльныхъ земскихъ волостей, а губернскіе и вообще большіе города съ значительнымъ бюджетомъ сравниваются съ уѣздными земствами и, на правахъ сихъ послѣднихъ, входятъ въ составъ губернскаго земства, представляя отъ себя опредѣленное законное число гласныхъ въ губернское земское собраніе". Владимірское губернское собраніе полагаетъ „городское самоуправленіе, параллельно волостному, ввести въ общую систему земскихъ учрежденій. Столицы и другіе подобные имъ большіе города стоятъ наравнѣ съ уѣздными земствами, въ непосредственномъ отношеніи къ губернскому земству".

Оба послѣдніе проекта затрогиваютъ нѣсколько и организацію городскаго управленія: Казанская коммиссія высказывается за предоставленіе городскимъ думамъ избирать особыхъ предсѣдателей изъ числа гласныхъ, а Владимірское собраніе—за „прибавленіе въ городскую думу гласныхъ отъ частей города, для того, чтобы каждая городская мѣстность имѣла въ думѣ своихъ представителей".

Вотъ, кажется, все, что высказано земскими проектами по вопросу о преобразованіи городскаго управленія. Между тѣмъ это послѣднее, нуждается въ весьма серіозныхъ измѣненіяхъ, въ осо-

бенности въ отношеніи установленой Городовымъ Положеніемъ избирательной системы. Главный недостатокъ этой послѣдней заключается, какъ показалъ опытъ, въ дѣленіи избирателей на разряды по суммѣ платежей, благодаря которому преобладающее вліяніе въ городскомъ управленіи, въ большинствѣ городовъ, достается представителямъ капитала, вслѣдствіе чего большинство Думъ, вопреки желанію законодателя, пріобрѣтаютъ сословный купеческій характеръ. Составители Городоваго Положенія, установляя разряды, ставили цѣлью „устранить преобладаніе менѣе платящаго большинства надъ образованнымъ меньшинствомъ“; посредствомъ представленія наиболѣе платящимъ „большаго, сравнительно съ количествомъ ихъ, числа представителей“, они стремились къ усиленію образованнаго элемента въ городскомъ управленіи. Но, поставляя себѣ такую похвальную задачу, они упустили изъ вида тѣ условія, въ которыхъ находится наше городское населеніе. Основываясь на примѣрѣ „болѣе развитыхъ законодательствъ иностранныхъ“, въ которыхъ „въ основаніе организаціи муниципальнаго устройства принята та самая система выборовъ, какая установлена симъ (городовымъ) Положеніемъ и съ тою же самою цѣлью, какую показала практика и у насъ“, т. е. съ тѣмъ, чтобы „не допускать преобладанія большинства надъ меньшинствомъ“, составители Положенія 16 іюня 1870 г., очевидно, представляли себѣ „болѣе платящее меньшинство“ нашего городскаго населенія чѣмъ-то въ родѣ западно-европейской буржуазіи, которая, сосредоточивая въ своихъ рукахъ капиталы, въ то же время является носительницею образованія. Между тѣмъ дѣйствительность показала всю неосновательность такого смѣшенія. Она показала, что болѣе платящее большинство въ нашихъ городахъ далеко не представляется болѣе образованнымъ и граждански развитымъ, и что поэтому преобладающее вліяніе въ городскомъ управленіи попало не въ тѣ руки, въ которыхъ надѣялись видѣть его составители Городоваго Положенія. Представительство высшихъ разрядовъ во многихъ городахъ, если не въ большинствѣ, явилось не „представительствомъ не только капитала, но и образованности“, какъ предполагалось, а именно тѣмъ, устраненіе чего было желательно,—„представительствомъ исключительно капитала и притомъ въ лицѣ весьма немногихъ жителей“, вліяніе коихъ „не всегда соотвѣтствуетъ интересамъ городскаго общества“.

Недостатки избирательной системы особенно рельефно сказываются въ большихъ городахъ, гдѣ городское представительство совершенно не соотвѣтствуетъ числу населенія и гдѣ интеллигентные классы въ значительной степени оказываются устраненными отъ участія въ городскомъ управленіи. Въ Петербургѣ, напр., со времени введенія новаго Городоваго Положенія число избирателей, не смотря на значительное возрастаніе населенія (съ 660 тыс. въ 1869 г. до 860 тыс. въ 1881 г.), не только не увеличилось, но даже нѣсколько уменьшилось. Въ 1873 г. избирательнымъ правомъ пользовались, по всѣмъ разрядамъ, 18,590 чел., въ 1877 г. — 20,522, въ 1881 г. — 17,741. Такое число лицъ, имѣющихъ право участвовать въ выборѣ гласныхъ въ думу, представляющую собою, по закону, „все городское общество", поражаетъ своей ничтожностью. „Не нужно много распространяться,—говоритъ гласный петербургской думы В. И. Лихачевъ въ своемъ предложеніи о введеніи въ Петербургѣ квартирнаго налога, — что число лицъ, пользующихся нынѣ въ Петербургѣ, при нынѣшней системѣ выборовъ, городскими избирательными правами,—относительно общей массы населенія слишкомъ незначительно. Цифры вполнѣ это подтверждаютъ. На населеніе Петербурга, которое, конечно, достигаетъ 800 т. душъ, на послѣднихъ выборахъ 1877—1880 гг. считалось всего 20,522 лица, пользующихся избирательнымъ правомъ. Если же раздѣлить это общее число избирателей на разряды и обратиться къ числу городскихъ обывателей, принимавшихъ участіе въ выборахъ, то кругъ лицъ, избирающихъ городскихъ гласныхъ, заправляющихъ хозяйствомъ столицы, облагающихъ населеніе сборами и заботящихся о его пользахъ и нуждахъ, окажется еще болѣе несоразмѣрнымъ съ населеніемъ,—малымъ до того, что избираемыя лица, гласные, являются избранниками не города, а лишь незначительной его части. 20,522 избирателя въ 1887 г., при послѣднихъ выборахъ, раздѣлялись на три разряда, изъ которыхъ въ 1-мъ считалось 240 лицъ, но изъ нихъ участвовали на выборахъ 92; во 2-мъ числилось 937 избирателей, но изъ нихъ участвовали въ выборахъ 229, и въ 3-мъ разрядѣ изъ 19,345 избирателей участвовали на выборахъ 1,816. Такимъ образомъ выходитъ, что на послѣднихъ выборахъ (1877 г.) 2,137 городскихъ жителей представляли въ дѣйствительности многообразнѣйшіе интересы и же-

ланія 800 тысячнаго населенія столицы. Нельзя, конечно, такое явленіе признать нормальнымъ, нынѣшнюю систему выборовъ и нынѣшній способъ распредѣленія избирательныхъ правъ правильными, а нынѣшнее городское представительство дѣйствительно представляющимъ большинство городскаго населенія".

Тѣ же явленія, на которыя указывалъ г. Лихачевъ, повторились и въ 1881 г. Мы уже видѣли, что число избирателей въ этомъ году еще уменьшилось; распредѣленіе ихъ по разрядамъ оказалось столь же несоразмѣрнымъ, а число принявшихъ участіе въ выборахъ столь же незначительнымъ, хотя и замѣчается постепенное его увеличеніе. Въ самомъ дѣлѣ, въ 1881 г. къ 1-му разряду были отнесены 245, ко второму — 959 и къ третьему — 17,741, такъ что въ первомъ разрядѣ одинъ гласный приходился на $2,_8$ избирателя, во второмъ—на $11,_4$, въ третьемъ—на $196,_8$. Участіе въ выборахъ принимали: въ 1873 г. — $7,_5\%$ избирателей, въ 1877 г.—$10,_8\%$, въ 1881 г.—$15,_3\%$. По разрядамъ избирателей сравненіе выборовъ 1877 г. съ выборами 1881 г. даетъ слѣдующіе результаты. Участвовавшіе въ выборахъ составляли къ общему числу избирателей:

	1 разр.	2 разр.	3 разр.
1877.......	$38,_3\%$	$24,_4\%$	$9,_3\%$
1881.......	$87,_3$ „	$56,_6$ „	$12,_4$ „

Процентъ участвовавшихъ въ выборахъ повышался по всѣмъ разрядамъ, но особенно значительное увеличеніе приходится на первый разрядъ, который и въ 1877 г. далъ наибольшій процентъ воспользовавшихся своими правами избирателей. Вообще замѣчается, что число исправныхъ, такъ сказать, избирателей по разрядамъ обратно пропорціонально общей численности каждаго. Совершенно то же оказывается и въ другихъ большихъ городахъ. Въ Москвѣ, на выборахъ 1880 г. и въ Одессѣ, на выборахъ 1881 г., распредѣленіе избирателей было слѣдующее:

	Москва.		Одесса.	
	Всего изб.	% участв.	всего изб.	% участв.
1 разр........	245	$31,_5$	70	$87,_1$
2 „	1,558	$17,_4$	262	$54,_2$
3 „	20,405	$3,_6$	2,769	$27,_2$

И здѣсь, чѣмъ больше избирателей числится въ разрядѣ,

тѣмъ меньшій процентъ ихъ принимаетъ участіе въ выборахъ. Уклоненіе громаднаго большинства избирателей отъ участія въ городскихъ выборахъ можетъ служить достаточнымъ доказательствомъ неудовлетворительности организаціи послѣднихъ, указывая на то, что организація эта для населенія не удобна. Какъ мы уже замѣтили, исправность избирателей понижается параллельно увеличенію числа ихъ. Наиболѣе исправнымъ, въ трехъ главныхъ городахъ Россіи, оказывается первый разрядъ, конечно, потому, что онъ состоитъ изъ малаго, сравнительно, числа лицъ, связанныхъ общими интересами и между собою знакомыхъ. Въ этомъ разрядѣ, какъ показываетъ опытъ Москвы, и выборы производятся сознательнѣе, нежели въ прочихъ. Напротивъ, выборы по третьему разряду не могутъ привлекать избирателей, въ виду громадности числа имѣющихъ право на участіе въ нихъ и въ виду совершеннаго отсутствія какихъ-либо связей и знакомства между избирателями.

На неудовлетворительность устройства городскихъ выборовъ обращали вниманіе и городскія думы. Петербургская дума еще въ первые четыре года своего существованія „составляла одну коммиссію за другою, чтобы упростить сколько-нибудь самую процедуру выборовъ; но всѣ эти коммиссіи не успѣли придти, къ концу перваго періода, къ какому нибудь результату, и выборы 1877 г. производились въ прежнемъ обременительномъ порядкѣ“. Второе четырехлѣтіе застало это дѣло нерѣшеннымъ, и снова началась работа коммиссій. На этотъ разъ вопросъ получилъ болѣе широкую постановку: коммиссія, не ограничиваясь организаціей самой процедуры выборовъ, коснулась избирательныхъ правъ и предложила думѣ ходатайствовать о предоставленіи пассивнаго избирательнаго права лицамъ, получившимъ высшее или среднее образованіе, независимо отъ имущественнаго ценза. Дума отклонила это предложеніе, но въ 1882 г. оно возобновилось, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ: было предложено ходатайствовать о предоставленіи Петербургу права, которымъ пользуются остзейскіе города, — допускать къ избранію въ гласные „литератовъ“, т.-е. людей извѣстнаго образовательнаго ценза, при одномъ условіи внесенія ими, въ теченіе двухъ лѣтъ, опредѣленной небольшой платы въ пользу городской кассы. Предложеніе это передано въ коммиссію, которая не дала по немъ

своего заключенія, такъ какъ другая коммиссія — о пересмотрѣ сборовъ въ доходъ города,—установивъ въ своемъ проектѣ квартирный налогъ, опредѣлила предложить думѣ ходатайствовать о распространеніи избирательнаго права на квартирохозяевъ, при извѣстномъ условіи ценза. Въ самое послѣднее время дума, по утвержденіи общихъ началъ новаго налога, поручила коммиссіи разработку прочихъ подробностей, въ томъ числѣ и вопроса объ избирательныхъ правахъ квартиронанимателей.

Въ теченіе десяти лѣтъ дума, въ отношеніи выборовъ, успѣла выработать только „нѣсколько улучшенный“ порядокъ, который и примѣненъ въ 1881 г., а вопросъ объ измѣненіи основаній избирательной системы остался нерѣшеннымъ. Та же самая судьба постигла этотъ основной вопросъ городскаго устройства и въ московской думѣ. Въ послѣднюю въ мартѣ 1876 г. гласнымъ Л. Н. Кругликовымъ было внесено предложеніе о пересмотрѣ организаціи городскихъ выборовъ. Это предложеніе было передано на разсмотрѣніе особой коммиссіи, задача которой была ограничена предѣлами, указанными въ стт. 24 и 25 Город. Полож. Но указанные предѣлы оказались слишкомъ тѣсными: возникли предположенія объ измѣненіи самыхъ основаній избирательной системы, и коммиссія, въ виду краткости срока, остававшагося до новыхъ выборовъ, признала невозможнымъ выполнить возложенное на нее порученіе. Вопросъ остался открытымъ до образованія новаго состава Думы и, въ апрѣлѣ 1877 г., былъ переданъ на разсмотрѣніе новой коммиссіи. На этотъ разъ дѣло пошло еще менѣе успѣшно: коммиссія въ теченіе всего четырехлѣтія не собиралась, и новая Дума, образованная въ 1880 г., назначила третью коммиссію, организовавшуюся 19-го марта 1881 г., подъ предсѣдательствомъ проф. В. И. Герье. Результатомъ работъ этой коммиссіи явился докладъ, внесенный въ думу въ 1884 г. и ею отвергнутый. На этомъ докладѣ мы остановимся подробнѣе.

Коммиссія приходитъ къ заключенію о ненадобности коренныхъ измѣненій установленной Городовымъ Положеніемъ избирательной системы, и высказывается за введеніе измѣненій только въ порядкѣ самаго производства выборовъ. „Болѣе внимательное и безпристрастное отношеніе къ дѣлу, говоритъ она,—должно избавить установленную систему выборовъ отъ неправильныхъ на-

реканій и поставить на видъ ея цѣлесообразность при существующихъ условіяхъ. Установленная Городовымъ Положеніемъ система выборовъ по разрядамъ, сообразно съ платежемъ въ пользу города, представляетъ собою достаточно данныхъ, чтобы обезпечить надлежащій составъ Думы и такимъ образомъ успѣшное развитіе городскаго управленія. Единственныя неудобства принятой системы лишь формальнаго характера и касаются самаго производства выборовъ". Неудобства эти проистекаютъ изъ двухъ причинъ:—изъ слишкомъ большаго числа предлагаемыхъ предъ выборами кандидатовъ въ гласные и изъ многочисленности избирателей, одновременно участвующихъ на выборахъ. „Существуетъ однако способъ,—говоритъ коммиссія,—и это единственный способъ, — при которомъ могутъ быть одновременно устранены всѣ неудобства, вытекающія какъ изъ безпредѣльнаго заявленія кандидатовъ, такъ и отъ возрастающаго числа избирателей,—а именно: замѣна баллотировки избраніемъ посредствомъ записокъ": Отправляясь отъ этого основнаго положенія, большинство коммиссіи предлагаетъ Думѣ ходатайствовать о разрѣшеніи производить городскіе выборы въ гласные для 2 и 3 разрядовъ посредствомъ закрытыхъ записокъ, вмѣсто установленной ст. 31 Город. Полож. баллотировки шарами, или же примѣнить эту мѣру только при выборахъ 1884 г., „въ видѣ опыта".

Установленная Городовымъ Положеніемъ 1870 г. избирательная система много разъ уже подвергалась критикѣ. Можетъ быть, нападки на нее бывали иногда слишкомъ рѣзки; можетъ быть, какъ указываетъ московская коммиссія, сѣтованія на эту систему „нерѣдко проистекали изъ невѣрныхъ и преувеличенныхъ представленій о непосредственномъ вліяніи, которое новое Городовое Положеніе должно было оказать на городское хозяйство и вообще житейскія условія въ городахъ", но во всякомъ случаѣ нельзя признавать эту систему, какъ то дѣлаетъ коммиссія, вполнѣ цѣлесообразной и „представляющей собой достаточно данныхъ, чтобъ обезпечить надлежащій составъ думы." Какъ извѣстно, наше законодательство, начиная съ самаго изданія городовой грамоты Императрицы Екатерины II стремилось къ осуществленію „мысли о томъ, чтобы участіе въ завѣдываніи городскими общественными дѣлами не было замкнуто въ тѣсномъ кругѣ лицъ, принадлежащихъ къ промышленнымъ со-

словіямъ“. Къ осуществленію той же мысли стремились и составители Положенія 1870 г., признававшіе возможнымъ устранить недостатки прежде дѣйствовавшей выборной системы „лишь посредствомъ установленія такихъ основаній для организаціи выборовъ, которыя самымъ точнымъ и опредѣлительнымъ образомъ упрочивали бы право каждаго на участіе въ избраніи представителей города, дабы, сколь возможно, меньше оставалось мѣста произволу и вліятельности отдѣльныхъ лицъ, въ собственныхъ ихъ видахъ“. Сохраненіе прежней системы выборовъ казалось особенно опаснымъ потому, что при ней „преобразованія по общественному управленію городовъ не въ состояніи были бы получить то широкое и плодотворное для общества значеніе и развитіе, которыя ожидались бы отъ примѣненія настоящей городской реформы, ибо перевѣсъ въ общественномъ представительствѣ остался бы, въ дѣйствительности, на сторонѣ тѣхъ-же лицъ, которыя одни составляютъ нынѣ городское общество и которыя, слѣдовательно, были и впредь единственными, какъ и теперь, распорядителями въ городскомъ хозяйствѣ и благоустройствѣ“ [1]). Но, задаваясь мыслью—дать выборной системѣ новую организацію „соотвѣтственно измѣнившемуся составу городскаго общества“, составители Положенія въ основу этой системы положили принципъ соразмѣрности участія каждаго лица въ городскомъ управленіи съ количествомъ уплачиваемыхъ въ городскую казну сборовъ и налоговъ, и тѣмъ самымъ дали значительный перевѣсъ въ городскомъ представительствѣ тѣмъ именно классамъ городскаго населенія, преобладанія которыхъ они желали избѣгнуть. Благодаря тому, что право на участіе въ выборахъ ст. 17 Город. Полож. предоставлено только владѣльцамъ, недвижимой собственности и лицамъ, занимающимся торговлей и промыслами (содержащимъ торговое или промышленное заведеніе по свидѣтельству купеческому, или-же уплачивающимъ установленный сборъ съ свидѣтельствъ купеческаго, или промысловаго на мелочной торгъ, или прикащичьяго 1 разряда, или съ билетовъ на содержаніе извѣстныхъ промышленныхъ заведеній), сословный составъ избирателей въ Москвѣ получился слѣдующій: [2]).

---

[1]) Городовое Положеніе съ объясненіями, 2 изд. Хоз. деп. М. В. Д., стр. 30 и слѣд.
[2]) Свѣдѣнія эти взяты изъ списковъ избирателей.

	1872 г.			1876 г.			1880 г.		
Купцы и поч. граждане...	6797	или	37,9 %	6285	или	32,5 %	5922	или	26,4 %
Дворяне и чиновники.....	2791	„	16,0 %	2632	„	13,6 %	2664	„	11,9 %
Мѣщане, цехов., крестьяне	6289	„	36,1 %	9150	„	47,3 %	11568	„	51,6 %
Духовные...............	69	„	0.4 %	570	„	2,3 %	493	„	2,2 %
Разные и неизвѣстные....	1314	„	7,5 %	310	„	1,6 %	1113	„	5, %
Учрежденія..............	115	„	0,6 %	386	„	2,0 %	634	„	2,0 %
	17.375			19.333			22.364		

Изъ этой таблицы оказывается, что при троекратныхъ выборахъ, произведенныхъ въ Москвѣ на основаніи новаго Городоваго Положенія, громадный перевѣсъ въ числѣ избирателей принадлежалъ торгово-промышленному классу, что далеко не соотвѣтствуетъ составу столичнаго населенія. Если сравнить сословія избирателей съ общимъ составомъ сословій, по переписи 1882 г. [1]), то обнаружится крайняя неравномѣрность представительства послѣднихъ. Такъ:

				По переп. 1882 г.		По избир.сп. 1880 г.	
Купцы и почетн. граждане	мужск.	пола	составл.	3,82 %	насел.	26,4 %	избиратеі.
Дворяне и чиновники	„	„	„	5,92	„	9,4 „	„
Мѣщане, цеховые, крестьяне	„	„	„	83,21	„	51,6 „	„
Духовные	„	„	„	1,38	„	2,2 „	„

Сравнивая отношеніе числа избирателей каждаго сословія къ общей численности послѣдняго, найдемъ, что 1 избиратель приходится: изъ дворянъ и чиновниковъ на 9_3 лицъ (2.664 на 25.554), изъ купцовъ и почетныхъ гражданъ на 2,7 (5922 на 16.497), изъ бѣлаго духовенства—на 12,1 (493 на 5.967).

Съ другой стороны, число избирателей вообще далеко не соотвѣтствуетъ числу постоянныхъ жителей города. Изъ данныхъ переписи 1882 г. оказывается, что изъ 432,447 жителей муж. пола родились въ Москвѣ 89,810 и поселились ранѣе 1877 г., т. е. за 3 года и болѣе до послѣднихъ выборовъ 102,760; такимъ образомъ число осѣдлыхъ городскихъ жителей опредѣлится въ 192,570. Принимая въ разсчетъ, что лица моложе 25 лѣтъ, т. е. недостигшія политическаго совершеннолѣтія, составляютъ 27,74 %, и вычитая соотвѣтственную сумму (53.419) изъ приведенной цифры, получимъ число постоянныхъ городскихъ обывателей—139,151. А такъ какъ число избирателей въ 1880 г. равнялось 22,394,

[1]) Данныя переписи заимствуемъ изъ приложенія къ докладу „Московскаго Городскаго Статистическаго Отдѣла о программѣ занятій на 1884 г.“

а за вычетомъ учрежденій—21,760, то оказывается, что изъ ста полноправныхъ городскихъ обывателей избирательными правами пользуется менѣе 16, а болѣе 84 чел. устранены отъ всякаго вліянія на городскія дѣла.

Уже приведенныя данныя достаточно ясно показываютъ неудовлетворительность дѣйствующей избирательной системы. Представляя право голоса на выборахъ однимъ плательщикамъ прямыхъ городскихъ налоговъ, она устраняетъ многихъ обывателей, непосредственно заинтересованныхъ въ городскомъ благоустройствѣ и не менѣе прямыхъ плательщиковъ участвующихъ въ несеніи городскихъ тяжестей. По справедливому замѣчанію большинства членовъ совѣщанія особой коммиссіи по составленію проектовъ мѣстнаго управленія, „при системѣ, принятой Городовымъ Положеніемъ, плательщики городскихъ сборовъ, дающихъ право голоса на городскихъ выборахъ, суть именно тѣ лица, которыя въ большинствѣ случаевъ не сами платятъ эти сборы, а перелагаютъ ихъ на другія лица, какъ наприм., домовладѣльцы на квартирантовъ, купцы на покупателей и т. д.; множество же лицъ, также заинтересованныхъ въ дѣлахъ городскаго благоустройства и въ дѣйствительности участвующихъ въ городскихъ расходахъ, по затратѣ ими, въ связи съ проживаніемъ въ городѣ, болѣе или менѣе значительныхъ суммъ, не имѣютъ возможности принять какое-либо участіе въ городскихъ дѣлахъ, даже на правахъ избирателей. Несоотвѣтствіе числа избирателей общему числу городскихъ жителей вообще поразительно, но если принять во вниманіе, что въ число избирателей не входятъ многіе изъ самыхъ состоятельныхъ обывателей и вмѣстѣ съ тѣмъ попадаетъ очень мало лицъ образованныхъ, то несоотвѣтствіе это представится уже, какъ это указывается и самими городскими дѣятелями, одною изъ безспорныхъ причинъ неудачнаго веденія городскихъ дѣлъ“. Несоотвѣтствіе числа избирателей населенію усиливается еще въ большей степени вслѣдствіе раздѣленія ихъ на разряды. Въ три избирательные періода въ Москвѣ избиратели распредѣлялись по разрядамъ такимъ образомъ:

	1872	1876	1880
I разряда	402	299	245
II „	2,005	1,599	1,558
III „	14,968	17,435	20,591
	17,375	19,333	22,394

Здѣсь невольно бросается въ глаза крайняя неравномѣрность распредѣленія избирателей по разрядамъ: первый разрядъ, избирающій одинаковое число гласныхъ съ третьимъ, по числу входящихъ въ него избирателей, въ среднемъ выводѣ, въ 54 раза менѣе послѣдняго и слѣдовательно въ столько же разъ болѣе снабженъ избирательными правами. Вмѣстѣ съ тѣмъ замѣчается постоянное, съ каждымъ разомъ, уменьшеніе численнаго состава двухъ высшихъ разрядовъ и увеличеніе состава третьяго, вслѣдствіе чего равновѣсіе нарушается все болѣе и болѣе. Такъ, одинъ гласный приходится:

	1872.	1876.	1880.
По всему городу на...........	96	107	124
по I разряду	6,7	4,9	4
„ II „	33	26,8	26
„ III „	249	290	343

Весьма вѣроятно, что и въ будущемъ отношеніе между разрядами будетъ измѣняться въ томъ же порядкѣ, и невольно возникаетъ опасеніе, что рано или поздно, съ скопленіемъ въ немногихъ рукахъ крупныхъ владѣній, въ Москвѣ можетъ произойти то же, что нѣсколько лѣтъ тому назадъ случилось въ Севастополѣ, гдѣ плательщикомъ трети городскихъ сборовъ и, слѣдовательно, представителемъ всего перваго разряда избирателей, оказалось одно Общество пароходства и торговли. Въ виду такого ненормальнаго явленія, когда *одному* избирателю приходилось бы выбирать третью часть гласныхъ городской Думы, въ Севастополѣ было допущено раздѣленіе избирателей вмѣсто трехъ на два разряда; но и при такомъ раздѣленіи малоплатящее большинство немного выигрываетъ.

Раздѣленіе избирателей на разряды по размѣру платежей составляетъ главную причину тѣхъ неудобствъ въ производствѣ выборовъ, которыя указываетъ г. Герье въ приложенной къ докладу коммиссіи запискѣ и которыя, по его мнѣнію, „коренятся главнымъ образомъ въ громадномъ количествѣ избирателей, приписанныхъ къ третьиму разряду“. Признавая, что неудобства эти, въ виду увеличивающагося съ каждыми выборами участія въ выборахъ со стороны избирателей, „будутъ, вѣроятно, быстро возрастать“, г. Герье, тѣмъ не менѣе, высказывается въ пользу со-

храненія разрядной системы и ищетъ спасенія въ замѣнѣ баллотировки шарами—выборами по запискамъ. „Помимо того,—говоритъ онъ,—что уничтоженіе разрядовъ противорѣчитъ духу Городоваго Положенія и потому не было бы допущено правительствомъ (?), за сохраненіе особыхъ выборовъ для избирателей первыхъ двухъ разрядовъ можно привести нѣсколько серіозныхъ доводовъ. 1) Несомнѣнно, что при смѣшеніи избирателей всѣхъ трехъ разрядовъ въ одно собраніе, вслѣдствіе большаго числа избирателей, составъ лицъ, дѣйствительно явившихся на собраніе, а слѣдовательно и результатъ выборовъ, будетъ всегда измѣнчивый и случайный, что должно отразиться на дѣятельности городской Думы, тогда какъ отдѣльные выборы первыхъ двухъ разрядовъ, особенно перваго, при меньшемъ количествѣ, представляютъ большую гарантію обдуманности, сознательности и послѣдовательности при составленіи городскаго управленія. 2) Что особое представительство первыхъ двухъ разрядовъ составляетъ необходимую въ городской жизни гарантію меньшинства противъ большинства. 3) Что избиратели первыхъ двухъ разрядовъ, собираясь изъ всѣхъ частей города въ одно общее собраніе и избирая гласныхъ всѣхъ сословій, представляютъ собою общій, объединяющій элементъ въ городской жизни, который бы утратился, если бы эти избиратели были принуждены, затерявшись въ массѣ населенія, производить выборъ по своимъ участкамъ“.

Изложенные доводы, представляясь вѣскими въ смыслѣ доказательства неудобствъ нераздѣльнаго „городскаго схода“ и необходимости обезпеченія интересовъ меньшинства, ничего не говорятъ въ пользу принятаго Городовымъ Положеніемъ дѣленія избирателей на разряды по размѣру платежей. Тѣ выгоды, которыя, по мнѣнію г. Герье, достигаются этимъ дѣленіемъ, могутъ быть достигнуты иными способами. По словамъ автора записки, особое представительство первыхъ двухъ разрядовъ составляетъ „гарантію меньшинства противъ большинства“. Но на пользу какому меньшинству служитъ эта гарантія? Мы, къ сожалѣнію, не располагаемъ данными о распредѣленіи избирателей по образованію и можемъ принять въ соображеніе только распредѣленіе ихъ по сословіямъ. Вотъ данныя за три избирательные періода.

	1872 г.			1876 г.			1880 г.		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Купцы и почетн. граждане.	234	1.156	5.407	160	828	5.297	121	823	4.978
Дворяне и чиновники.....	142	655	1.994	108	537	1.987	80	552	2.032
Мѣщане,цеховые,крестьяне.	8	136	6.145	—	129	9.021	2	146	11.420
Духовные................	—	—	69	—	12	558	—	4	489
Разные и неизвѣстные....	6	43	1.265	—	10	300	—	5	1.108
Учрежденія..............	12	15	88	31	83	272	42	28	564
	402	2.005	14.968	299	1.599	17.435	245	1.558	20.591

Отсюда оказывается, что въ первыхъ двухъ разрядахъ преобладаютъ представители той части населенія столицы, которая, какъ мы видѣли, составляетъ всего $3,_{82}\%$. Это—купцы и почетные граждане: они въ двухъ первыхъ разрядахъ составляютъ болѣе половины избирателей (въ 1872 году — $58,_{2}$ и $57,_{6}\%$, въ 1876 г.—$53,_{5}$ и $51,_{7}\%$, въ 1880 г.—$49,_{3}$ и $52,_{8}\%$) и по численности своей могутъ имѣть рѣшающее вліяніе на исходъ выборовъ. Вмѣстѣ съ г. Герье мы готовы вѣрить въ безпристрастіе въ дѣлѣ выборовъ московскаго купечества, но не можемъ дѣлать изъ указываемаго имъ факта тѣхъ выводовъ, которые онъ дѣлаетъ. „Можно,—говоритъ нашъ авторъ,—ссылаясь на опытъ московскихъ выборовъ, утверждать, что выборы первыхъ двухъ разрядовъ доставляли въ Думу большее число лицъ, обладавшихъ образовательными и общественными условіями, необходимыми для городской службы, чѣмъ выборы третьяго разряда". Въ самомъ дѣлѣ, въ 1880 г. „первый разрядъ выбралъ изъ своей среды только 6% предоставленныхъ его избранію гласныхъ, остальныхъ же взялъ почти въ равномъ числѣ изъ 2 и 3 разрядовъ; 2-й разрядъ взялъ изъ своей среды почти половину 60-ти гласныхъ, а 3-й разрядъ взялъ только 6% изъ избирателей другихъ разрядовъ". Съ другой стороны, „число лицъ высшаго образованія, избранныхъ въ гласные, значительно понижается вмѣстѣ съ разрядами: 1-й разрядъ выбралъ почти половину своихъ гласныхъ изъ такихъ лицъ, 3-й разрядъ—только 6%". Наконецъ, „число вновь избираемыхъ прежнихъ гласныхъ, т. е. лицъ, болѣе или менѣе опытныхъ въ думскихъ дѣлахъ, уменьшается вмѣстѣ съ разрядами". „Отсюда,—говоритъ г. Герье,—можно сдѣлать выводъ, что въ настоящее время, чѣмъ выше цензъ извѣстнаго разряда, и чѣмъ онъ малочисленнѣе, тѣмъ

менѣе его выборы имѣютъ сословный характеръ, и тѣмъ болѣе они служатъ гарантіей опытности и прочности городскаго управленія“.

Данныя, на которыхъ строитъ г. Герье свои выводы, относятся, какъ мы сказали, къ выборамъ 1880 г. Для сравненія, воспользуемся данными за 1876 г. Въ этомъ году имѣло мѣсто то же явленіе, которое указываетъ авторъ записки: первый разрядъ взялъ изъ другихъ разрядовъ болѣе 76% гласныхъ, второй—43%, третій—только 21%, тѣмъ не менѣе всѣ три разряда дали составъ Думы вполнѣ однородный—купеческій. Избранные въ то время гласные распредѣляются по сословіямъ такимъ образомъ:

	I	II	III	Всего.
Купцы и почетн. гражд.	44 или 73,3%	50—83,3%	48—80 %	142 или 78,9%
Дворяне и чиновники.	15 „ 25,0 „	10—16,6 „	7—11,7 „	32 „ 17,8 „
Мѣшане и цеховые....	— —	— —	3— 5,0 „	3 „ 1,6 „
Духовенство.........	1 „ 1,6	— —	2— 3,3 „	3 „ 1,6 „

Не будемъ дѣлать выводовъ изъ этихъ данныхъ; укажемъ только, что они въ значительной степени подрываютъ главный выводъ автора, доказывая, что существующіе разряды далеко не служатъ гарантіей противъ сословнаго характера выборовъ. Это подтверждается опытомъ и другихъ городовъ. Вотъ напр. составъ городскихъ Думъ петербургской и одесской, четырехлѣтія 1881—1884 гг.:

	Петерб.	Одесса.
Купцы и поч. гр....................	135— 52,7%	37—51,4%
Мѣщ., ремесл. и кр................	7— 2,7 „	4— 5,5 „
Привил. и служил..................	114— 44,4 „	31—43,0 „

Въ обоихъ названныхъ городахъ численное преобладаніе принадлежитъ купеческому сословію.

Съ другой стороны, нельзя не остановиться и на томъ соображеніи, что въ Москвѣ выборы по первому разряду до сихъ поръ происходили прежде другихъ разрядовъ, почему избиратели этого разряда имѣли возможность останавливать свой выборъ на большинствѣ, если не на всѣхъ наиболѣе популярныхъ кандидатахъ, тогда какъ для остальныхъ разрядовъ, и въ особенности для послѣдняго, 3-го, выборъ оставался болѣе ограниченный. Не въ этомъ ли обстоятельствѣ слѣдуетъ искать объясненія указываемаго г. Герье факта?

Г. Герье, а съ нимъ и предсѣдательствуемая имъ коммиссія, признаютъ вѣрность того принципа, въ силу котораго „степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна строго соразмѣряться съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ“. Но если принципъ вѣренъ, онъ долженъ сохранять свою силу и тогда, когда примѣненіе его доводится до крайнихъ предѣловъ. Между тѣмъ попытка одного изъ членовъ коммиссіи, Н. А. Найденова, провести далѣе тотъ же принципъ, посредствомъ подраздѣленія 3-го разряда „на нѣсколько (хотя бы даже на 10) группъ по избирательному списку, такъ, чтобы каждая изъ этихъ группъ нроизводила выборы отдѣльно и избирала изъ 60-ти гласныхъ то число, которое бы соотвѣтствовало размѣру платежа, поступающаго въ городъ отъ избирателей этой группы“,—вызвало со стороны другихъ членовъ коммиссіи весьма серьезныя возраженія. Съ цифрами въ рукахъ, они вполнѣ убѣдительно доказываютъ полную несостоятельнось этого предложенія. „Для доказательства,—говоритъ коммиссія,—обратимся къ списку избирателей 1876 г., въ которомъ избиратели 3-го разряда расположены сообразно съ размѣромъ ихъ платежа. Списокъ начинается съ избирателя, уплачивавшаго 151 р. 65 к., и оканчивается избирателемъ, уплачивавшимъ 27 к. въ пользу города. Всѣхъ избирателей по этому списку 17,436, общая сумма ихъ платежа составляетъ 521,122 р. Если бы эти избиратели были разбиты на 6 равныхъ группъ, то каждая изъ нихъ заключала бы 2,906 лицъ; при этомъ бы оказалось, что первая группа 2,906 избирателей уплачиваетъ въ пользу города 267,903 р., т.-е. больше половины всей суммы, поступающей съ 3-го разряда; послѣдняя же, или шестая группа изъ 2,906 лицъ уплачиваетъ въ пользу города всего 4,265 р. Отсюда слѣдуетъ, что если бы каждой группѣ было предоставлено избирать изъ 60 гласныхъ пропорціональное ея платежу число, то первой группѣ нужно было бы предоставить избраніе 31-го гласнаго, шестой же—*ни одного*“. Въ приведенномъ примѣрѣ вполнѣ наглядно доказывается невѣрность и непригодность принципа, положеннаго на основаніе разряднаго дѣленія избирателей, которому, однако, сочувствуетъ коммиссія.

Вотъ почему съ доводами коммиссіи нельзя согласиться. Для улучшенія городскихъ выборовъ нужны не палліативныя мѣры,

въ родѣ предлагаемыхъ коммиссіей, а коренной пересмотръ самыхъ основаній избирательной системы. Лежащій въ основаніи ея принципъ,—что „степень участія каждаго изъ отдѣльныхъ лицъ въ городскомъ общественномъ представительствѣ должна строго соразмѣряться съ количествомъ уплачиваемыхъ ими въ городскую кассу сборовъ и налоговъ“,—совершенно невѣренъ. Во-первыхъ, взносъ въ городскую кассу той или другой суммы налога еще далеко не служитъ доказательствомъ дѣйствительнаго участія плательщика въ несеніи городскихъ тягостей въ томъ именно размѣрѣ, который соотвѣтствуетъ его взносу. Извѣстно, что большая часть платежей, которыми облагаются недвижимыя имущества, перелагается на нанимателей квартиръ, а налоги на торговлю и промышленность, въ концѣ-концовъ, уплачиваются потребителями. Такимъ образомъ дѣйствительными плательщиками являются не тѣ лица, которыя значатся въ окладныхъ книгахъ городскихъ управъ; эти лица, въ большинствѣ случаевъ, играютъ роль только сборщиковъ,—роль, притомъ, далеко для нихъ не безвыгодную. Съ другой стороны, цѣль городскаго общественнаго управленія должна заключаться въ равномѣрномъ удовлетвореніи потребностей всего городскаго населенія; каждый городской обыватель въ равной мѣрѣ нуждается въ городскомъ благоустройствѣ; а между тѣмъ интересы и потребности городскихъ патриціевъ не всегда солидарны съ интересами массы. И дѣйствительно, въ нашихъ городахъ заботливость общественнаго управленія нерѣдко направляется на предметъ роскоши, тогда какъ самыя насущныя нужды бѣднѣйшаго населенія остаются безъ удовлетворенія.

Всякій существующій въ городѣ интересъ, долженъ имѣть представительство, но только въ томъ размѣрѣ, какой соотвѣтствуетъ его дѣйствительному значенію. Подавленія состоятельнаго меньшинства неимущею массою мы желаемъ также мало, какъ и преобладанія невѣжественной черни надъ образованными классами; но въ то же время мы признаемъ вполнѣ несправедливымъ и подчиненіе массы состоятельному и образованному меньшинству. Поэтому наиболѣе цѣлесообразнымъ кажется намъ дѣленіе избирателей на разряды по группамъ представляемыхъ ими интересовъ, съ распредѣленіемъ ихъ, притомъ, по территоріальнымъ участкамъ. Выборы по округамъ дадутъ представительство частей города,

недостижимое при нынѣшней системѣ, а дѣленіе избирателей на группы по интересамъ, дастъ возможность и меньшинству пріобрѣсти надлежащее вліяніе на городское управленіе. Что касается для имущественнаго ценза, то въ немъ, по нашему мнѣнію, никакой надобности не представляется. Обладаніе въ городѣ постоянной осѣдлостью служитъ уже достаточнымъ доказательствомъ прочной связи лица съ обитаемой имъ мѣстностью и потому достаточно оправдываетъ участіе такого лица въ завѣдываніи близко затрогивающимъ его городскимъ дѣломъ.



